

LA
RECONNAISSANCE
DU GOUVERNEMENT DES SOVIETS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

ÈS-SCIENCES ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES

Présentée et soutenue le 15 mars 1924, à 14 heures

PAR

ERNEST LAGARDE

Ancien élève de l'École Normale Supérieure

Agrégé de l'Université

Président M. BASDEVANT, Professeur.

Suffragants MM. ROLLAND, Professeur.

MESTRE, Professeur.



*Thèse
Paris
1924*

PAYOT, PARIS

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

Tous droits de traduction, de reproduction et d'adaptation réservés pour tous pays.

LA RECONNAISSANCE DU GOUVERNEMENT DES SOVIETS

THÈSE POUR LE DOCTORAT
ÈS SCIENCES ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES
Présentée et soutenue le 15 Mars 1924, à 14 heures.

PAR

ERNEST LAGARDE

Ancien élève de l'Ecole Normale Supérieure
Agréé de l'Université

<i>Président.....</i>	M. BASDEVANT, Professeur.
<i>Suffragants.....</i>	MM. ROLLAND, Professeur. MESTRE, Professeur.



PAYOT, PARIS
106, BOULEVARD ST-GERMAIN

—
1924

Tous droits réservés



La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

*A mon père et à ma mère
à qui je dois tout,
ce faible témoignage d'une gratitude infinie*

PREFACE

Je crois bien que si la France et la Russie tardent à renouer entre elles des liens de droit, c'est qu'elles n'ont cessé, ni l'une ni l'autre, de se sentir plus ou moins vouées par la nature à un rapprochement de fait qui les dispense de toute hâte diplomatique.

La guerre mondiale a laissé debout en Europe quatre puissants Etats, la France, l'Angleterre, l'Italie, l'Allemagne, et un vaste empire affaibli, la Russie. L'Angleterre, souveraine asiatique, regardera toujours la Russie comme une rivale. L'Allemagne et l'Italie, nations prolifiques, expansives, manquant de colonies ou de débouchés, inclinent à y chercher une proie. L'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie entourent la Russie comme des joueurs entourent un tapis vert : ainsi s'explique leur empressement à traiter avec les Soviets.

La France apporte là plus de sentiment, de tact et de susceptibilités. Elle ne regarde son ancienne alliée ni comme un concurrent à surveiller, ni comme une dépouille à exploiter. Consciente de l'alliance prédestinée qui unit les deux

peuples, elle voudrait simplement que le rapprochement futur ne se fît pas par un cynique reniement de l'affection passée. Quiconque a un cœur en Russie doit savoir gré à notre pays de mettre dans son attitude plus de réserve que de convoitise. Quand on a vécu avec une femme des années d'intimité, de douleur et de rêve et qu'une catastrophe vous a séparé d'elle, on ne saurait, la rencontrant sur un trottoir, lui offrir un marché de prostitution.

Peut-être la France pense-t-elle trop au passé : c'est la faiblesse d'un peuple qui a beaucoup aimé. Mais les maîtres de la Russie, de leur côté, pensent trop au présent. Une union ne s'ordonne harmonieusement que par rapport au passé, au présent et à l'avenir.

A ne rien faire pour se rapprocher, la France risquerait que le passé disparût en pure perte, et la Russie risquerait de compromettre son avenir dans des contrats de dépit.

Il faut donc, de part et d'autre, dans un mutuel intérêt de haute prévoyance, s'interroger avec tact.

Des terrains existent où l'on peut commencer par s'entendre pour de petites choses. De là on ira prudemment vers les questions plus difficiles. Et peu à peu la vie nous démontrera la bienfaisance d'une réconciliation.

La mystique communiste ? Oui, c'est une arme dangereuse. Mais il est d'usage qu'on ne se serve pas d'une arme contre ses amis.

LUCIEN ROMIER.

INTRODUCTION

L'établissement de relations normales est-elle possible entre un Etat communiste et des Etats pour qui il n'est pas d'ordre social viable en dehors de celui qui repose sur les principes capitalistes ? Et, si rien, en fait, ne s'oppose à l'établissement de tels rapports, est-il de l'intérêt des Etats attachés au maintien de l'ordre traditionnel de chercher à collaborer pacifiquement avec un Etat mettant en pratique les théories collectivistes ? Tel est le problème que pose l'avènement des Soviets en Russie. Il en est peu qui ont suscité des polémiques aussi ardentes, des controverses aussi passionnées. La question des rapports entre le Gouvernement bolchéviste et les autres Puissances est toujours pendante. Hommes d'Etat, chefs de partis, juristes, historiens l'ont discutée à l'envi, tandis que les Gouvernements essayaient de la résoudre par des solutions, tantôt collectives, tantôt particulières, chacun selon son tempérament, sa doctrine, ses croyances, ses conceptions morales et sociales.

Décrire ces tentatives et ces efforts, expliquer leur succès ou leur échec, déterminer, dans la succession des faits, ce qui revient aux hommes, aux idées, aux événements, définir, tant au point de vue politique que juridique, les situations respectives et en montrer les conséquences, tels sont les problèmes que l'auteur de cette étude a entrepris de soulever, sans avoir la vanité de les résoudre. De l'ensemble des faits, quelque

confus et incohérents qu'ils apparaissent, se dégage un sentiment très net, celui que l'évolution qui a conduit le Gouvernement des Soviets au seuil du concert des peuples est marqué par un progrès continu : sans doute, cette évolution a été, tantôt lente, tantôt rapide, tantôt saccadée, mais, si elle a connu des temps d'arrêt, du moins, n'a-t-elle jamais connu de régressions.

En vérité, le temps a été le facteur essentiel de cette évolution. Et ce n'est pas le côté le moins étrange de cette histoire que de voir les Puissances, aussi bien que les Soviets, persuadés que ce facteur favorisait exclusivement leurs propres desseins. Si les premières comptaient sur lui pour venir à bout d'un pouvoir tyrannique, dont l'économie purement destructrice finirait par rendre impossible sa durée, les seconds espéraient, de leur côté, que le temps aurait raison de l'obstination de leurs adversaires et qu'il finirait par lasser une volonté trop dispersée pour être énergique et constante. Les faits ont apporté la preuve que le calcul du Gouvernement bolchéviste était, le seul, fondé, mais, quelque importance qu'il faille attribuer à ce facteur, ce serait donner une impression inexacte des choses que de ne pas marquer ce que cette évolution doit personnellement aux fondateurs et aux chefs du régime soviétique : tendus vers leur unique fin, maintenant, malgré les échecs répétés, leur volonté intacte et ferme, ils firent montre, dans leurs efforts, d'un rare esprit de suite, dont la persistance est, pour beaucoup aussi, dans les succès qu'ils ont remportés.

Paris, 15 mars 1924.

CHAPITRE PREMIER

L'ATTITUDE DES PUISSANCES ENVERS LA RUSSIE DEPUIS L'INSTALLATION DU RÉGIME DES SOVIETS JUSQU'À LA CONCLUSION DE L'ARMISTICE DU 11 NOVEMBRE 1918.

Au cours de l'été 1917, le parti bolchéviste, que la faiblesse du Gouvernement provisoire russe, alors dirigé par Kerensky, ne parvenait pas à contenir, voyait le nombre de ses adhérents s'accroître sans cesse : son opposition à la poursuite de la guerre, dont tous les profits, prétendait-il, devaient aller aux classes adversaires du prolétariat urbain et rural, devenait chaque jour plus agressive. Lorsque, en octobre 1917, il eut conquis la majorité dans les conseils de soldats et dans le Soviet de Petrograd, il lui fut aisé d'enlever le pouvoir à un Gouvernement sans partisans, qui ne tenta d'ailleurs aucune résistance : le coup d'Etat du 7 novembre 1917 (1) mit à la tête de la Russie Lénine, un des plus âpres et des plus intransigeants doctrinaires du marxisme.

L'effort des théoriciens, qui, sous l'impulsion de Plekhanov et de Vladimir Iliitch Oulianov, dit Lénine, avaient tra-

(1) Bien que le calendrier julien n'ait cessé d'être en usage en Russie que le 1^{er} janvier 1918 (ancien style), il a paru que l'exposition gagnerait en clarté, si toutes les dates étaient indiquées d'après le calendrier grégorien.

vaillé à répandre les idées collectivistes parmi les travailleurs russes, avait abouti à la création, en 1898, du parti socialiste russe. Au congrès de Londres, en 1903, le parti s'était scindé en deux groupes : à l'aile droite, la minorité, les menchévistes, conduits par Plekhanov, admettaient le passage du système capitaliste au système communiste et la conquête du pouvoir, par des moyens légaux ; à l'aile gauche, la majorité, les bolchévistes, conduits par Lénine, ne concevaient pas la possibilité de réaliser leur programme autrement que par la violence : à leur avis, les principes essentiels sur lesquels ils voulaient construire la cité nouvelle, savoir la nationalisation des moyens de production, la répartition des biens selon les besoins et selon les œuvres de chacun, et l'accomplissement par tous les citoyens, à tour de rôle, des diverses tâches nécessaires à la vie et au bien-être de la société, ne pourraient être mis en pratique que grâce au renversement de l'Etat capitaliste, organe de domination de la classe bourgeoise, et à la dictature du prolétariat.

Le parti bolchéviste avait joué un rôle important dans les troubles sociaux et politiques de l'année 1905 : c'était sous la présidence de Khrustalev-Nosar, un des chefs du groupe, puis, après son arrestation, sous la présidence de L. D. Trotsky, que s'était formé le premier Soviet ou Conseil des ouvriers de Petrograd. Dès lors, le Gouvernement du tzar, que la révolution avortée avait prévenu de l'imminence du danger, exerça sur les socialistes russes une étroite surveillance. La police, renseignée par les espions qu'elle était parvenue à dissimuler au nombre des membres du parti, entreprit une répression particulièrement brutale : au cours des années 1907 et 1908, les arrestations en masse avaient désorganisé à tel point le mouvement bolchéviste que Lénine dut transporter le centre de son action à l'étranger. Cette menace perpétuelle d'espionnage et de trahison, qui, d'ailleurs, ne s'arrêtait pas à la frontière, explique l'atmosphère de défiance et de soupçon qui régnait dans le parti : ignorant, dans la plupart des cas, si ceux qui se donnaient pour leurs adeptes, n'étaient pas des suppôts de la police, les chefs du mouvement

bolchéviste recouraient à tous les moyens pour dissimuler leur identité (1).

La surveillance exercée par la police rendait très difficile et très précaire tout rapport entre les dirigeants du mouvement bolchéviste, contraints de vivre à l'étranger, et les masses ouvrières russes, que le communisme séduisait surtout, parce que sa réalisation supposait le renversement préalable du régime dont elles souffraient. Quelque ingéniosité qu'ils eussent déployée pour organiser, sous la conduite de Litvinov et du bureau qu'il dirigeait à Berlin, leurs relations secrètes avec la Russie, les chefs du parti n'entretenaient, avec leurs adhérents, dispersés dans les différents centres industriels, que des rapports intermittents ; si bien que, remettant l'action à plus tard et consacrant à la méditation abstraite le meilleur de leur effort, ils en étaient venus à se confiner dans les discussions théoriques de leur école de propagande de Longjumeau, à renchérir de plus en plus sur leur doctrine, à ne la soumettre à aucun des tempéraments que suggère l'étude des réalités et à poser en principe la nécessité d'une discipline tyrannique.

La guerre de 1914, qui marqua la banqueroute de la Deuxième Internationale, confirma Lénine dans ses opinions intransigeantes. Il flétrit les socialistes patriotes qui, oublieux de leurs récents engagements, avaient accepté de collaborer à une entreprise organisée par les Gouvernements bourgeois dans leur seul intérêt. Dès l'automne de l'année 1914, il entama sa propagande en faveur de la révolution sociale et du communisme : tandis que, dans la plupart des pays belligérants, les socialistes, bon gré, mal gré, avaient dû coopérer à la défense nationale, Lénine, retiré en Suisse, loin de la mêlée, avait pu maintenir, intégrale et pure, sa doctrine. En mars 1915, à Berne, dans une conférence à laquelle il convoqua les sections étrangères du parti socialiste russe, aux réunions internationales tenues en septembre 1915 et au printemps 1916, respectivement à Zimmerwald et à Kienthal, il

(1) C'est ainsi que, pour dérouter la police, ils portaient, chacun, plusieurs surnoms.

affirma la nécessité de provoquer, par tous les moyens, la fin de la guerre et de créer une nouvelle Internationale, la troisième, libérée de tous les éléments ayant pactisé avec les Gouvernements bourgeois (1).

Le 9 avril 1917, Lénine, Zinoviev et leurs affidés rentraient en Russie dans les fourgons de l'Etat-Major allemand : moins de sept mois après, ils s'emparaient du pouvoir. L'établissement du régime communiste commença aussitôt : un décret du 8 novembre 1917 instaurait la « socialisation » des fonds ruraux ; entre le mois de décembre 1917 et le mois de juin 1918, la « confiscation », la « séquestration » ou la « nationalisation » des diverses entreprises industrielles, commerciales ou bancaires était prescrite par étapes successives (2). Le 13 décembre 1917, l'Assemblée Constituante, qui avait été élue sous le régime du Gouvernement provisoire, était dispersée par la force. Par un décret du 21 janvier 1918, tous les emprunts contractés par « les Gouvernements des propriétaires fonciers et de la bourgeoisie russes », étaient annulés. Enfin, après avoir incité, le 16 novembre, tous les belligérants à déposer les armes et à signer la paix sur la base du droit des peuples de régler leur sort, les bolchévistes entamèrent des négociations avec les Puissances Centrales, au mépris du pacte signé, à Londres, le 5 septembre 1914, par lequel les Puissances Alliées, y compris la Russie, s'étaient engagés à ne pas conclure séparément la paix (3) : le 3 mars 1918, les Traités de Brest-Litowsk marquaient la fin des opérations militaires entre la Russie, d'une part, l'Al-

(1) Un aperçu d'ensemble de ces divers événements est donné par le Livre Blanc, publié par le Gouvernement britannique sous le titre : « *Russia*. N° 1 (1921). *Report (political and economic) of the committee to collect information on Russia*, 1921. »

(2) Le texte des principaux de ces décrets a été publié par l'Institut économique et maritime de l'Université de Kiel : « W. Hahn et A. von Lilienfeld-Toal. — *Regelung des Handels und Verkehrs in Russland*, Iéna. — Gustav Fischer, 1921. »

(3) Le 28 novembre 1917, le Gouvernement bolchéviste avait retiré leurs pouvoirs aux représentants diplomatiques accrédités à l'étranger par les gouvernements qui l'avaient précédé.

Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Bulgarie et la Turquie, d'autre part.

Au mois de février, dès l'ouverture des pourparlers entre les Soviets et la coalition ennemie, les Alliés avaient rappelé de Petrograd leurs Ambassadeurs. De plus, pour marquer leur opposition aux mesures prises par les bolchévistes en violation du droit des gens, l'Ambassadeur des Etats-Unis d'Amérique, doyen du corps diplomatique, remettait, le 13 février, aux autorités soviétiques la note suivante, dont M. Balfour confirmait le contenu, le 18 mars suivant, par une déclaration à la Chambre des Communes : « Afin d'éviter tout malentendu à l'avenir, les représentants à Petrograd de toutes les Puissances étrangères déclarent qu'ils considèrent les décrets au sujet de la répudiation des emprunts de l'Etat russe, de la confiscation de la propriété et d'autres mesures analogues comme sans valeur, en ce qui concerne leurs nationaux ». De leur côté, le Gouvernement français et le Gouvernement britannique publiaient une déclaration conjointe, par laquelle ils condamnaient formellement les mesures édictées par les bolchévistes : « Aucun principe, affirmaient-ils, n'est mieux établi que celui d'après lequel une nation est responsable des actes de son Gouvernement, sans qu'un changement d'autorité affecte les obligations assumées. Les engagements ne peuvent être répudiés par aucune autorité, quelle qu'elle soit, sans quoi la base même du droit international se trouverait ébranlée. »

Toutefois, préoccupés de leur propre salut, absorbés par les soucis quotidiens de leur lutte contre l'Allemagne, les Alliés ne pouvaient s'intéresser aux événements qui se déroulaient en Russie que dans la mesure où ils y voyaient une aide ou une menace pour leur cause. Ils s'efforçaient de réduire les avantages que les Puissances Centrales tiraient des Traités de Brest-Litowsk. Juste à l'heure où le blocus, laborieusement mis en œuvre contre les Empires ennemis, semblait, enfin, devoir être efficace, les Alliés voyaient, avec de légitimes angoisses, ces Empires réussir à y ouvrir une large brèche. Serait-il possible de l'aveugler à temps et d'empêcher ainsi

l'Allemagne de réaliser les espoirs qu'elle mettait dans cette paix, dont elle attendait surtout du pain ? Qui aurait raison, des Alliés, qui s'étaient promis d'affamer les Puissances Centrales, ou de celles-ci, qui, subitement favorisées par la trahison d'un Gouvernement installé par elles, faisaient entrevoir à leurs peuples la fin de la disette ? L'Allemagne se sentait, désormais, si sûre de son ravitaillement qu'elle se déclarait prête à approvisionner en grains les Etats neutres limitrophes de son territoire, afin de les libérer de la tutelle de l'Entente. Les Alliés redoublèrent d'activité : par tous les moyens, ils travaillèrent à affaiblir le pouvoir des Soviets et à empêcher les Puissances Centrales d'acheminer vers leurs frontières les stocks accumulés en Russie. Leurs efforts ne furent pas vains : dès la fin du printemps 1918, l'Allemagne, trompée dans ses espoirs, dut, non seulement, renoncer à ravitailler les neutres, mais elle fut contrainte de rationner plus sévèrement que par le passé sa population civile et ses troupes.

La difficulté de la lutte que les Alliés menaient contre les Puissances Centrales, ne leur permettait pas d'envisager la situation en Russie indépendamment de la situation générale : l'eussent-ils voulu, il leur eût été infiniment malaisé d'entreprendre contre le Gouvernement des Soviets des opérations militaires importantes. Aussi leur intervention, marquée, surtout, par le débarquement à Arkhangel et à Vladivostok, au cours du printemps et de l'été 1918, de faibles effectifs, fut-elle inspirée, non pas par des intentions agressives à l'égard des bolchévistes, mais uniquement par le souci de leur propre défense : elle n'eut d'autres buts, à l'origine, que d'empêcher l'Allemagne de se soustraire, avec la complicité des Soviets, aux conséquences du blocus dirigé contre elle et de lui rendre impossible la concentration de toutes ses forces sur le front d'Occident.

Avant tout, les Alliés considéraient les Soviets comme des traîtres passés aux rangs de leurs ennemis : si l'idée leur vint d'entrer en guerre avec ce pouvoir irrégulier, ce ne fut pas parce que ses doctrines et ses méthodes étaient la négation des

principes sur lesquels reposent les sociétés et l'ordre public européens. Ce fut simplement parce qu'ils voyaient en lui l'instrument de l'Allemagne. En le combattant, ils avaient le sentiment qu'ils combattaient et qu'ils affaiblissaient la coalition adverse. Au demeurant, l'opposition à la politique des Soviets s'était considérablement accrue, en Russie, lors de la signature de la paix de Brest-Litowsk : cet acte était apparu à une grande partie de la population, à l'aile gauche du parti socialiste révolutionnaire, en particulier comme une trahison. Au cours de l'été, tandis que la guerre civile menaçait l'existence des communistes à Moscou même, l'Amiral Koltchak et le général Dénikine levaient, respectivement en Sibérie et dans la Russie méridionale, des armées nationales pour combattre les bolchévistes. Les Alliés, qui, jusqu'alors, n'étaient pas intervenus directement dans les affaires russes, encouragèrent ces groupements qui entraient en lutte avec le pouvoir de Moscou et qui, comme eux, le combattaient non seulement pour ses doctrines communistes, mais aussi pour avoir livré la Russie à son ennemie, l'Allemagne, et s'être rendu ainsi coupable d'une odieuse trahison. Dès la fin de l'été, à Arkhangel, en Sibérie, plus tard dans la Russie méridionale, les Alliés prêtèrent aux formations antibolchévistes leur concours, qui se traduisit par l'envoi de matériel de guerre, de matériel roulant, de vivres, d'argent, de techniciens, de contingents militaires.

Par la déclaration du 16 novembre 1917, le Gouvernement des Soviets avait affirmé « l'égalité et la souveraineté des peuples de Russie » et « le droit des peuples de Russie de disposer d'eux-mêmes, jusqu'à la séparation et à la constitution d'Etats indépendants ». Les nationalités baltes profitèrent de l'occasion qui leur était offerte : tour à tour, la Finlande, le 4 décembre 1917, la Lituanie le 16 février 1918, l'Estonie, le 24 février, la Lettonie, le 18 novembre, proclamaient leur indépendance. L'Allemagne n'était ni étrangère, ni défavorable à ce mouvement d'émancipation, sous prétexte d'aider ces jeunes nations à s'affranchir de la domination russe, elle tendait simplement à les asservir à son

influence. Pour contrecarrer cette action insidieuse, la France reconnaissait, le 5 janvier 1918, la République de Finlande comme Etat indépendant et souverain ; par une lettre du 22 janvier 1918, M. Noulens, Ambassadeur de France en Russie, accueillait le Conseil national letton comme le représentant « d'une nationalité qui a conscience de ses droits et dont les citoyens, grâce à l'énergie de leurs aspirations ethniques, sont appelés à conquérir une légitime indépendance » (1). Au mois de mai 1918, les Gouvernements britannique, français et italien reconnaissaient, par des démarches séparées, le Conseil national estonien comme un « organisme indépendant en fait, en attendant que la Conférence de la Paix eût établi définitivement le statut futur de l'Estonie ». Pourtant, les Alliés n'avaient pas envisagé la constitution des pays baltes en Etats indépendants. D'une part, le désir de ne pas laisser l'Allemagne s'implanter dans ces pays à la faveur de l'anarchie bolchéviste, d'autre part la nécessité de créer, sur les confins de la Russie, des centres de résistance contre les Soviets, les déterminèrent à cette politique improvisée, dont la portée fut, pourtant, si considérable. Il est certain que ces reconnaissances, faites en pleine guerre et dictées par des soucis purement politiques, n'avaient pas la même valeur juridique que celle qu'elles auraient eue en temps normal (2). Un fait suffit à montrer que les Alliés avaient adopté cette ligne de conduite surtout pour gêner l'action de l'Allemagne : le Gouvernement finlandais, bien que reconnu par la France, favorisait ouvertement les menées allemandes ; le 9 octobre 1918, il offrait la couronne au prince Frédéric-

(1) C'est seulement le 28 avril 1920 que M. Paléologue, Secrétaire général du Ministère des Affaires Etrangères, informait le représentant de la Lettonie à Paris que « le Gouvernement français reconnaissait provisoirement l'existence de fait de l'Etat indépendant de Latvie, en attendant que les Puissances alliées eussent pu résoudre, de concert, la question de droit ».

(2) La portée de ces reconnaissances a été exactement définie par MM. Larnaude, Struycken et Max Huber, dans la consultation dont ils ont été chargés, le 12 juillet 1920, par le Conseil de la Société des Nations à propos de certains aspects juridiques de la question des îles d'Aland. *La question des îles d'Aland* (octobre 1920). Documents diplomatiques publiés par le Ministère des Affaires Etrangères de Finlande. Helsingfors, 1920, pp. 65 et s.

Charles de Hesse, le propre beau-frère de l'Empereur Guillaume II. Le Gouvernement français estima que cette attitude lui donnait le droit de retirer la reconnaissance du Gouvernement finlandais, à laquelle il avait antérieurement procédé : le 13 octobre 1918, il notifiait au Cabinet d'Helsingfors sa résolution à ce sujet. Il ne devait rentrer en relations avec la Finlande que le 6 février 1919, à titre provisoire, d'ailleurs, en attendant les décisions définitives des autres Alliés quant à l'indépendance de ce pays. La jurisprudence anglaise ne tirait pas moins de la reconnaissance de ces Gouvernements des conséquences remarquables : c'est ainsi que, par un arrêt rendu au mois de janvier 1919, la Cour de l'Amirauté britannique considérait, conformément à l'opinion des juriconsultes de la Couronne, que le Conseil National Estonien, bien que reconnu simplement comme Gouvernement provisoire *de facto* d'un Etat, dont l'indépendance n'était pas encore reconnue, avait la jouissance et l'exercice de la souveraineté, que, par conséquent, ses prises maritimes devaient être tenues pour valables dans les conditions générales fixées par les droits des gens (1).

Tout, donc, dans l'attitude des Puissances Alliées à l'égard du Gouvernement des Soviets, jusqu'à la fin de la guerre, était subordonné à la lutte contre l'Allemagne. En prêtant leur concours aux adversaires des bolchévistes, elles n'obéissaient pas à un ressentiment, qui, en soi, eût été fort excusable, elles ne poursuivaient pas le châtimement de la trahison, dont s'étaient rendus coupables envers elles les chefs communistes, elles ne travaillaient pas, non plus, au renversement d'un régime qui proclamait sa volonté de ne pas se conformer aux règles du droit international : elles pourvoyaient simplement à leur propre défense, car la Russie soviétique faisait partie, à leurs yeux, passivement à certains égards, activement à d'autres, de la coalition dirigée par l'Allemagne.

(1) *Bulletin de l'Institut intermédiaire international*, 1^{re} année, N° 3 (Juillet 1919), p. 379.

CHAPITRE II

LES PREMIERS EFFORTS DES ALLIÉS POUR FAIRE CESSER LA GUERRE CIVILE EN RUSSIE : LA CONVOCATION A LA CONFÉRENCE DE L'ÎLE DES PRINCES DE TOUTES LES FACTIONS EN LUTTE.

La conclusion de l'armistice du 11 novembre 1918 semblait devoir entraîner comme conséquence immédiate la cessation de toutes les mesures militaires prises par les Alliés en Russie : l'Allemagne battue, il n'y avait plus de raison de poursuivre des opérations, uniquement dirigées contre elle. D'autre part, l'ouverture des pourparlers destinés à permettre l'établissement de la paix générale rendait particulièrement urgente la tâche de pourvoir au règlement des questions soulevées par la révolution russe. Les Alliés avaient le sentiment très net qu'une paix, sans la Russie, laisserait toute l'Europe orientale dans une situation incertaine et précaire, qu'elle ne serait donc pas une véritable paix : l'examen des problèmes posés par la défaite des Puissances Centrales ne leur paraissait possible qu'avec la participation de la Russie. La solution de la question russe était la condition préalable dont dépendaient le sort et le succès des négociations qui allaient commencer.

Quoique l'intervention alliée en Russie n'eût pas été dirigée contre le Gouvernement bolchéviste, en tant que tel,

les Puissances n'avaient pu s'empêcher de manifester publiquement leur répugnance pour un régime, dont l'avènement avait été marqué, d'une part, par la trahison, d'autre part, par la violation des principes fondamentaux du droit. Elles avaient été amenées, peu à peu, à soutenir les groupements russes adversaires des Soviets : bien qu'elles n'eussent pas pris envers ces groupements l'engagement positif de les aider dans leur lutte contre le Gouvernement des Conseils, elles n'en auraient pas moins été, à juste titre, taxées d'égoïsme et d'ingratitude, si, une fois la guerre contre l'Allemagne gagnée, elles avaient répudié les obligations morales qu'elles venaient de contracter envers les Russes restés fidèles à l'alliance. Une telle attitude eût été d'autant plus injuste que la politique d'affranchissement des nations baltes continuait : le 11 novembre 1919 même, M. Balfour informait le Conseil national letton que le Gouvernement de Sa Majesté britannique le reconnaissait provisoirement comme « organisme indépendant *de facto* », en attendant que la Conférence de la Paix eût statué définitivement sur le sort du peuple letton ; le Gouvernement italien s'associait à cette démarche en décembre 1919, le Gouvernement japonais, en janvier 1919, ce dernier reconnaissant, simultanément et dans les mêmes conditions, le Conseil national estonien. Seul, le Gouvernement des Etats-Unis s'abstenait. Certes, les Alliés n'entendaient pas préjuger par là leur attitude dans la question du statut des pays baltes et ils marquaient clairement leur opinion que toute solution à cet égard relevait de la compétence de la Conférence de la Paix ; la seule exception qu'ils fissent, était au profit de la Pologne, dont ils n'avaient cessé d'affirmer leur volonté de rétablir l'indépendance, ainsi, d'ailleurs, que le Gouvernement provisoire russe, installé le 14 mars 1917 et toujours reconnu par eux comme le seul Gouvernement régulier de la Russie, y avait formellement consenti par sa proclamation du 30 mars 1917. Malgré leurs réserves prudentes, les Alliés encourageaient un mouvement qu'il ne serait plus en leur pouvoir de contenir.

La question se posait de savoir s'il ne convenait pas de

poursuivre et d'intensifier la lutte contre les bolchévistes : cette lutte avait, insensiblement, pris le caractère d'une lutte contre un pouvoir illégitime, se maintenant, par des moyens tyranniques, contre la volonté de la grande majorité du peuple russe, et dont les principes et la politique violaient ouvertement les règles essentielles du droit des gens et menaçaient les fondements de la société européenne. N'y avait-il pas intérêt, au prix d'un effort d'autant plus bref qu'il serait plus énergique, à en finir avec cet adversaire et à aider à la formation d'une Russie régénérée, que la Conférence de la Paix se réjouirait d'accueillir et d'entendre ? Ce grave problème, qui passionnait l'opinion publique, fut âprement discuté par les Gouvernements alliés.

D'autre part, les Etats neutres, qui n'avaient pas encore rompu leurs relations avec les Soviets, devaient s'y résoudre, afin de mettre un terme à la propagande subversive qui était le principal but des missions soi-disant diplomatiques, accréditées à l'étranger par le Gouvernement des Commissaires du peuple. Le Gouvernement allemand avait, d'ailleurs, donné l'exemple, en expulsant de Berlin, le 8 novembre, la mission officielle que dirigeait l'Ambassadeur Ioffe ; le 12 novembre, le Gouvernement helvétique chassait, à son tour, la mission bolchéviste, impliquée dans la grève générale qui venait d'éclater en Suisse ; en décembre, les Etats scandinaves retiraient de Pétrograd leurs légations et se disposaient à expulser les agents des Soviets, qui, sous la direction de Litvinov et de Vorovsky, abusaient sans mesure des immunités diplomatiques. M. de Scavenius, Ministre de Danemark, quittait la Russie le 17 décembre, suivi, le 20, du Ministre de Suisse, le dernier représentant diplomatique dans la Russie des Soviets.

La situation se présentait sous des aspects nouveaux : les Puissances Alliées, et, dans une certaine mesure, l'Europe elle-même, solidaire devant la menace commune, inclinaient à adopter une attitude hostile envers le Gouvernement bolchéviste et à prendre position en faveur des groupements russes qui travaillaient à l'abattre. L'opinion tendait à

prévaloir que l'intervention militaire, sous une forme directe ou indirecte, devait être poursuivie, non seulement afin d'aider la Russie à renverser le régime qui l'opprimait, mais aussi pour détruire le bolchévisme, dangereux pour toutes les nations. En fait, malgré la conclusion de l'armistice, les troupes alliées envoyées en Russie ne furent pas rapatriées ; bien plus, l'armée d'Orient, commandée par le Général Franchet d'Espèrey, reçut, après la défaite bulgare, la mission d'envoyer une partie de ses forces occuper la Russie méridionale, afin d'interdire aux bolchévistes l'accès de la Mer Noire.

Le 19 novembre, en réponse à une question posée par M. Ponsonby, Lord Robert Cecil, au nom du Gouvernement britannique, déclarait à la Chambre des Communes : « Il est absolument impossible de prendre un engagement formel relativement à ce que nous pourrions ou ne pourrions pas faire, en Russie au point de vue militaire, quoique le Gouvernement ne soit certainement pas disposé, à la fin d'une grande guerre, à engager le pays dans de graves opérations militaires. Mais, si M. Ponsonby avait au moins quelques mots de blâme pour les actes vraiment abominables du prétendu Gouvernement russe, nous aurions fait un meilleur accueil à ses observations.

« Il ne s'agit pas seulement d'un grand crime contre l'humanité et la bonne administration gouvernementale, que M. Ponsonby pourrait considérer comme regardant surtout les seuls Russes ; mais le Gouvernement russe s'est livré contre la Grande-Bretagne à des attentats qui, dans le cas de n'importe quel Gouvernement civilisé, auraient plus que largement justifié une intervention militaire britannique.

.... « Sans doute, nous avons le devoir strict de tenir compte, en premier lieu, des intérêts et des désirs de la population du pays, mais il est juste de déclarer qu'un Gouvernement comme le Gouvernement bolchéviste n'a droit à aucune considération de la part du Gouvernement britannique. »

Le 25 novembre, à Arkhangel, en présence du Gouvernement provisoire de la Russie du Nord, M. Noulens, Amba-

sadeur de France et doyen du corps diplomatique déclarait : « La Russie est appelée à bénéficier des avantages communs, non seulement au nom de l'équité, mais comme une amie qu'on n'abandonne pas dans la détresse. Les provinces occupées par l'Allemagne et l'Autriche lui seront rendues et seront protégées contre l'anarchie maximaliste jusqu'au jour où l'ordre pourra être maintenu par les forces locales reconstituées, car à quoi servirait de libérer les populations de l'asservissement de l'Allemagne pour les livrer à la tyrannie féroce des Commissaires du peuple ? Nous donnerons à la Russie le gage d'une amitié agissante, qui, dans l'histoire des quatre dernières années, ne veut se souvenir que de l'aide prêtée, sans compter, à la cause de l'Entente, et nous demanderons au peuple russe, en échange, de faire un grand effort, celui de se réformer lui-même, en oubliant ses classes et ses partis, pour travailler à la reconstitution politique, militaire et économique du pays que nous souhaitons voir redevenir plus fort et plus prospère que jamais. »

Le Gouvernement français, particulièrement, inclinait à l'intervention : il la croyait assurée d'un succès rapide. L'opinion publique, d'ailleurs, y poussait ; sauf le parti communiste, qui s'élevait contre une telle entreprise au nom du droit des peuples de régler librement leur sort, et certains groupes conservateurs, qui, redoutant de voir les troupes envoyées en Russie se laisser contaminer par la propagande bolchéviste, recommandaient la création d'un « cordon sanitaire » autour de la Russie comme le plus sûr moyen de réduire le pouvoir des Soviets, la majorité du Parlement français accueillait — sans enthousiasme, il est vrai, — l'éventualité d'une collaboration entre les Alliés et les formations politiques russes en lutte contre les bolchévistes. Par contre, le Gouvernement britannique, attaché, par tradition, au principe de non-intervention, répugnait à une entreprise, qui allait imposer de nouveaux et vastes efforts aux peuples épuisés par la guerre, et dont l'issue, malgré tout, était problématique. Craignant que l'intervention étrangère ne fît

apparaître les Soviets comme les champions du nationalisme russe, il était porté à se demander si des négociations avec les bolchévistes ne serviraient pas plus utilement la cause de la paix, que l'appui donné à des groupes, dont, en réalité, les Alliés ignoraient et les intentions et la force. Le Président Wilson, de son côté, n'était pas éloigné de cette manière de voir : il paraissait disposé à ne pas repousser les ouvertures de Moscou, d'autant que ces ouvertures coïncidaient avec des opérations heureuses des armées rouges contre les nations baltes. Comme M. Lloyd George, il était enclin à penser que des pourparlers engagés dans un esprit conciliant avec les Soviets permettraient, beaucoup plus sûrement et plus humainement, de jeter les bases d'une paix durable dans l'Europe orientale au grand profit de tous les éléments raisonnables du peuple russe.

De leur côté, les Commissaires du peuple appréciaient à leur juste prix les avantages que leur vaudrait la participation à la Conférence de la Paix : reconnus par les Puissances victorieuses comme les représentants légitimes de la Russie, ils auraient tôt fait de venir à bout des résistances qui défiaient encore leur tyrannie. Aussi, pressentant le point faible, ne ménageaient-ils pas leurs efforts pour frapper l'opinion anglo-saxonne en lui apparaissant, à la fois, comme les maîtres effectifs de la Russie et comme animés de dispositions conciliantes et modérés. Dès la mi-octobre, présumant la victoire prochaine, Tchitchérine et Litvinov cherchaient, soit directement, par des notes, soit indirectement, par l'entremise du Gouvernement norvégien, soit enfin par des déclarations publiées dans la presse, à entrer en pourparlers avec les Alliés ; ils manifestaient l'intention de régler la question des dettes conformément aux règles du droit des gens ; d'autre part, pour montrer que leurs vues à l'égard des Puissances Centrales coïncidaient avec celles de l'Entente, le 13 novembre, aussitôt après la rupture des relations diplomatiques entre l'Allemagne et la Russie bolchéviste et après la conclusion de l'armistice, le Comité exécutif central panrusse des Soviets décrétait solennellement que « les conditions de paix souscrites

à Brest le 3 mars 1918 avaient perdu toute force et toute signification. Le Traité de Brest-Litowsk, ainsi que l'arrangement complémentaire signé à Berlin le 27 août 1918 et ratifié par le Comité exécutif panrusse le 6 septembre 1918, était déclaré nul dans son ensemble et dans tous ses points, et tous les engagements contenus dans le traité, relatifs au versement d'une contribution ou à la cession de territoires étaient annulés (1). »

Cependant, les forces opposées aux soviets ordonnaient et concertaient leurs efforts : pour faire front à leurs adversaires, elles sentaient la nécessité de faire trêve aux querelles de partis et de personnes et d'apparaître aux Alliés sous les aspects d'un seul gouvernement au service d'une seule cause. Le 18 novembre, l'Amiral Koltchak avait pris le pouvoir et avait formé un Gouvernement provisoire russe. Tour à tour, le Gouvernement d'Arkhangel et, le 26 décembre, le Gouvernement du Général Denikine, dont le siège était à Ekaterinodar, dans le Kouban, lui reconnaissaient le pouvoir suprême avec, comme fins immédiates, la lutte contre le bolchévisme et la reconstitution d'une Russie unie et forte. Le Gouvernement de l'Amiral Koltchak prétendait représenter la grande majorité du peuple russe, du moins, tous ses éléments sains, en lutte contre les usurpateurs qui opprimaient la Russie : conscient de la nécessité d'échapper au grave reproche de poursuivre la restauration de l'ancien ordre de choses, il affirmait ses convictions démocratiques et libérales et se disait disposé à reconstruire la Russie sur les principes de la souveraineté nationale et du respect des nationalités. Dans une déclaration qu'il adressait au Gouvernement français, le 21 novembre 1918, il s'exprimait ainsi : « Le Gouvernement ayant à sa tête l'Amiral Koltchak, fidèle aux principes de l'Etat russe, lequel a toujours scrupuleusement rempli ses engagements, tant envers ses propres nationaux qu'envers les

(1) Décret du Comité Exécutif central panrusse des Soviets, du 13 novembre 1918, portant annulation du Traité de Brest-Litowsk et de l'arrangement complémentaire de Berlin. (*Recueil des lois* 1918, N° 95, Article 47). W. Hahn et A. von Lilienfeld. — Toal, *op. cit.*, p. 123.

peuples auxquels il se trouvait lié par des actes contractuels, a cru de son devoir de proclamer, dans une déclaration publiée le 21 novembre, qui assume, au fur et à mesure de la reconstitution de la Russie unifiée, l'obligation de remplir tous les engagements financiers qui incombent au Trésor de l'Etat russe.

« Le Gouvernement déclare, en même temps, qu'il considère comme illégaux et inopérants tous les actes publiés par le pouvoir des Soviets, ces actes émanant de mutins. »

L'Amiral Koltchak réclamait le droit exclusif de représenter la Russie aux négociations de paix : à cet effet, il avait chargé une Conférence politique, formée du Prince Lvov, le chef du premier gouvernement constitué après la chute du régime tsariste, de M. Sazonov, qui avait dirigé la politique étrangère de l'organisation gouvernementale soutenue par le Général Dénikine, de M. Tchaïkowsky, membre du Gouvernement de la Russie du Nord, et de M. Maklakov, Ambassadeur de Russie à Paris, de représenter la Russie à la Conférence de la Paix.

Le Gouvernement britannique insistait pour que les bolchévistes fussent seuls admis à la Conférence en qualité de représentants de la Russie. La France, dont les troupes, en Orient, avaient pris position contre les armées rouges, était résolument hostile à ce projet, et elle suggérait que, seuls les représentants des Gouvernements antibolchévistes fussent, sinon invités à participer aux négociations qui allaient s'ouvrir à Paris, du moins consultés et entendus comme exprimant les aspirations de la Russie. Le 29 décembre, à la Chambre des Députés, au cours d'un débat très important sur la politique française en Russie, M. Stéphen Pichon exposait nettement les grandes lignes de cette politique : « La Russie, notre alliée, disait-il, est sortie de la guerre par l'action du Gouvernement bolchéviste, qu'elle subit. Il l'en a fait sortir en déchirant tous les traités et les contrats puis il a signé un traité honteux qui la livrait à l'Allemagne et à l'Autriche-Hongrie.

« Ce traité, nous avons, à notre tour, obligé l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie à le déchirer. Comment aurions-nous pu, nos alliés et nous, rester impassibles en face d'un acte qui avait pour nos ennemis la portée d'une victoire incalculable ? L'hésitation n'est pas entrée un instant dans nos esprits. Tout ce que nous avons fait en Russie depuis un an contre les bolchévistes, c'est contre les Allemands que nous l'avons fait. On a demandé pourquoi nous avions des troupes à Arkhangel, à Mourmansk, en différents points de Sibérie. C'était pour prévenir la mainmise de l'Allemagne sur la Russie, pour permettre aux groupes russes demeurés fidèles à l'Entente de s'organiser et de lutter contre la ruine et l'anarchie, dont les conséquences pourraient s'étendre à nous-mêmes.

« Rien de tout cela ne constitue une intervention contraire aux droits de la Russie, et nous n'exercerons aucune pression sur aucun citoyen russe pour l'obliger à choisir un gouvernement plutôt qu'un autre. »

Il citait, ensuite, des passages des instructions que M. Clemenceau avait adressées, le 13 décembre, au Général Franchet d'Espèrey, commandant en chef les troupes alliées en Orient : « L'action interalliée n'a pas un caractère offensif. Elle vise à interdire aux bolchévistes l'accès de l'Ukraine, du Caucase et de la Russie orientale, à constituer et à maintenir un front défensif en avant de ces régions. Si un effort offensif devient nécessaire pour détruire le bolchévisme, il devra être fourni par des forces russes. Il importe que les Russes se pénétrent bien de cette nécessité. Notre aide n'a pour but que de leur assurer une supériorité de matériel sur les bolchévistes. »

Et M. Pichon de conclure : « Une paix qui serait faite dans le reste du monde et laisserait persister une Russie en état de guerre civile, avec un gouvernement odieux, abominable, ce ne serait pas une paix durable, ce ne serait pas une paix de justice. »

Refus d'entrer en relations avec le Gouvernement des Soviets, bien plus, intervention destinée à hâter sa chute, telle était l'attitude des Alliés, et particulièrement de la France,

dans la question russe : ils invoquaient, pour la justifier, la violation, par le Gouvernement de Moscou, des principes du droit des gens, mais, surtout, la trahison dont il s'était rendu coupable en signant les Traités de Brest-Litowk. L'Angleterre, toutefois, persistait à penser que des pourparlers avec les bolchévistes étaient indispensables à l'établissement d'une paix durable. Devant l'opposition formelle de la France à ce que les Soviets fussent invités à la Conférence de la paix comme seuls représentants de la Russie, le Gouvernement britannique suggéra, dans la deuxième quinzaine de décembre, à titre de transaction, la convocation des délégués de tous les gouvernements exerçant une autorité de fait en Russie.

Le 5 janvier 1919, le Gouvernement français rejetait délibérément la proposition anglaise, qui tendait à inviter le Gouvernement des Soviets, le Gouvernement de l'Amiral Koltchak, le Gouvernement du Général Dénikine, le Gouvernement d'Arkhangel, ainsi que tous les autres Gouvernements formés ou en voie de formation dans les territoires de l'ancien Empire de Russie, à conclure une trêve et à envoyer des délégués à la Conférence de la Paix. Dans la note qu'il remettait à ce sujet à l'Ambassadeur d'Angleterre à Paris, M. Pichon disait notamment :

« Le régime criminel des bolchévistes qui ne représente à aucun degré un gouvernement démocratique ou même une possibilité quelconque de gouvernement, puisqu'il s'appuie uniquement sur les plus basses passions, sur l'oppression anarchique, sur la négation de tous les principes du droit public et privé, ne peut prétendre à être reconnu comme un gouvernement régulier.

« Si les Alliés avaient la faiblesse ou l'imprudence d'agir ainsi, ils démentiraient, en premier lieu, les principes de justice et de droit qui font leur honneur, et donneraient à la propagande bolchéviste dans le monde une puissance et une extension dont ils risqueraient d'être les premières victimes ; le Gouvernement français, quant à lui, ne pactisera pas avec le crime.

« En acceptant de reconnaître le Gouvernement bolché-

viste, nous donnerions un démenti à la politique que les Alliés n'ont pas cessé de soutenir d'accord, en fournissant, sur tous les points abordables de la Russie, toute l'aide et le secours possibles aux éléments sains, honnêtes et fidèles de la Russie, pour les aider à échapper à la tyrannie sanglante et désordonnée des bolchévistes, et à reconstituer par eux-mêmes un gouvernement régulier. »

Le point de vue français était ainsi nettement défini : il n'y avait aucune raison de rechercher si les Soviets exerçaient en fait la souveraineté en Russie ; il était, de même, sans utilité d'essayer de négocier avec eux le règlement des affaires où les intérêts de la Russie étaient en jeu. Les principes et les fins du régime bolchéviste le plaçaient en dehors de la communauté des nations ; à quoi bon conclure des engagements avec un gouvernement qui ne se considérait comme obligé par aucune stipulation intervenue ou à intervenir entre lui et les gouvernements qu'il qualifiaient de « bourgeois » ? D'ailleurs, un organisme politique qui fait profession de mépriser les règles du droit, était mal fondé à prétendre aux avantages juridiques que lui vaudrait sa reconnaissance par les Alliés.

Au cours des premières réunions des Alliés, en janvier 1919, cette question donna lieu à des échanges de vues animés. Le baron Sonnino soulignait les graves conséquences que comporterait la convocation de tous les groupes politiques existant en Russie, y compris ceux qui, avec l'appui des Soviets, cherchaient à renverser les Gouvernements baltes, régulièrement établis ; il rappelait, d'autre part, qu'en tout état de cause, la Russie ne serait pas absente de la Conférence, puisqu'elle avait envoyé à Paris une délégation apte à traiter en son nom. M. Noulens, et M. de Scavenius, qui rentraient de Russie, et qui avaient été, à des degrés divers, les témoins des procédés bolchévistes, exposèrent aux représentants des Puissances combien était grand le péril, combien, par conséquent, il importait d'aider la Russie à poursuivre l'accomplissement de son œuvre nationale. Le Ministre de Danemark à Pétrograd exprima sa conviction que, si les

Alliés se résolvait à une telle entreprise, le succès était certain ; il invoqua la faiblesse du régime des Soviets, dont l'autorité reposait sur la terreur. Le désaccord entre M. Lloyd George et M. Clemenceau, qui, durant toutes les négociations de paix, allait frapper de stérilité la politique des Alliés à l'égard de la Russie, ne tarda pas à apparaître : pour M. Lloyd George, le Gouvernement bolchéviste, qui était le Gouvernement de fait de la Russie, devait, à ce titre, être reconnu par les Puissances et siéger, seul, à la Conférence ; pour M. Clemenceau, les Gouvernements antibolchévistes, bien que n'exerçant leur autorité que sur des parties peu étendues de la Russie, étaient les seuls représentants légaux de l'Etat russe. M. Lloyd George fut intraitable : il était hanté par le souvenir de la lutte menée par l'Europe contre la Révolution française ; il invoquait la lassitude des Alliés, leur difficulté à imposer à leurs peuples des sacrifices nouveaux. A son avis, l'ouverture de négociations avec les Soviets était indispensable pour montrer que les Alliés ne redoutaient pas d'opposer leurs doctrines à celles des bolchévistes et pour couper court à la propagande communiste. Il insistait d'autant plus sur sa proposition que le Gouvernement des Soviets se disait disposé à reconnaître les dettes de la Russie et à indemniser les ressortissants étrangers déposés de leurs biens, et qu'il accusait les Puissances de poursuivre, en Russie, de concert avec les groupes restés fidèles au régime des tzars, la défaite de la cause démocratique et la protection égoïste des intérêts capitalistes.

La seule concession à laquelle le Premier Ministre britannique et le Président Wilson consentirent, ce fut que les représentants des divers groupements de la Russie seraient convoqués, non pas à Paris, siège de la Conférence de la Paix, mais à l'île des Princes, dans la mer de Marmara. Le 22 janvier 1919, les Alliés invitèrent « tout groupe organisé qui exerçait alors ou qui tentait d'exercer une autorité politique ou un contrôle militaire, où que ce fût, en Sibérie ou dans l'intérieur des frontières de la Russie d'Europe, telles qu'elles étaient avant la guerre, sauf en Finlande et

en Pologne, à envoyer des représentants à l'île des Princes ; ils y conféreraient avec les représentants des Puissances associées, de la manière la plus libre et la plus franche, en vue de définir les volontés de toutes les parties du peuple russe et d'arriver, si possible, à quelque entente ou à quelque arrangement, grâce auxquels la Russie pût travailler à ses propres desseins et collaborer heureusement avec les autres pays du monde. »

Les Alliés reconnaissaient le droit absolu du peuple russe de conduire ses propres affaires sans injonction ni direction d'aucune sorte venant du dehors ; ils affirmaient leur volonté de ne pas exploiter la Russie, ni de se servir d'elle en aucune manière ; ils déclaraient reconnaître la révolution sans réserve et ne vouloir, en aucune façon et en aucune circonstance, donner leur appui à une tentative de contre-révolution ; ils se défendaient d'avoir le désir ou l'intention de favoriser ou d'assister, les uns contre les autres, aucun des groupes organisés qui se disputaient la direction et la conduite de la Russie ; ils proclamaient, enfin, que leur unique but était de faire leur possible pour apporter à la Russie la paix et les moyens de sortir des difficultés dans lesquelles elle se débattait. Ils mettaient comme seule condition à l'ouverture de ces pourparlers la cessation de toutes les opérations militaires en cours : à cet effet, ils demandaient la conclusion d'une trêve entre les groupes dont les représentants étaient convoqués à l'île des Princes, et le retrait de toutes les forces envoyées ou dirigées contre des peuples ou des territoires en dehors des frontières de la Russie d'Europe telles qu'elles étaient avant la guerre, ou contre la Finlande, ou contre les peuples dont l'autonomie était envisagée dans les quatorze propositions énoncées par le Président Wilson.

La note du 22 janvier 1919 marquait un revirement complet dans la politique des Alliés : renonçant à leur précédente ligne de conduite, ils ne faisaient pas de différence entre les Soviets et leurs adversaires ; ils admettaient la possibilité de négocier avec le Gouvernement bolchéviste comme représentant, au moins partiellement, la Russie ; par là-

même, ils réprouvaient toute intervention fondée sur le fait que les doctrines et les méthodes du régime soviétique étaient inconciliables avec l'existence même des nations civilisées. Bien plus, en appelant aux négociations tous les groupes organisés, les alliés reconnaissaient aux factions soviétiques en lutte contre les Gouvernements qui s'étaient constitués dans les pays baltes avec l'aide de l'Entente les mêmes droits qu'à ces Gouvernements. Poussant jusqu'à l'incohérence le souci de respecter la liberté des peuples, ils en venaient à reconnaître des droits égaux à toutes les factions qui se déchiraient le sol russe, que leur autorité fût effective ou qu'elle se manifestât seulement par des prétentions ou par des tentatives : ils encourageaient ainsi le morcellement territorial et moral de la Russie et la vouaient définitivement à l'anarchie.

Les bonnes intentions des Alliés furent suspectes à tous. Ils ne tenaient aucun compte du caractère de la lutte engagée entre des adversaires que tout rendait irréconciliables, et dont la coexistence ne se pouvait concevoir. Il était déraisonnable d'espérer un compromis entre la Russie bolchéviste et la Russie antibolchéviste. Unanimentement accueillie avec défiance et hostilité, la proposition alliée rencontra un échec complet. Les Gouvernements nationaux de la Russie ne cachèrent pas la douloureuse surprise que leur causait cette offre, dans laquelle ils voyaient la consécration de la désorganisation de la Russie : ils firent ressortir combien la conclusion d'une trêve serait inique, puisqu'elle aurait pour résultat de permettre aux bolchévistes de poursuivre librement l'extension de leur autorité par la terreur ; ils soulignèrent le fait qu'en invitant seulement les groupes organisés, les Alliés méconnaissaient les droits de la véritable Russie, au profit de la tyrannie bolchéviste. Aussi, tout en se déclarant disposés à rechercher, d'accord avec les Alliés, les remèdes à la situation dont souffrait la Russie, repoussèrent-ils l'idée d'entrer en pourparlers avec les bolchévistes, traîtres à la cause russe.

Quant au Gouvernement bolchéviste, dans sa réponse en

date du 4 février, il se déclarait prêt à conférer avec les Puissances afin de chercher à établir un accord qui mettrait fin aux hostilités. Il définissait les bases sur lesquelles il était disposé à entrer en négociations : reconnaissance des dettes contractées par la Russie à l'étranger, octroi de concessions minières, forestières et autres à des ressortissants des Puissances alliées, à la condition que le régime économique et social de la Russie soviétique n'eût pas à souffrir du régime intérieur de ces concessions, cession éventuelle de territoires russes, autres que la Pologne et la Finlande, dans lesquels les Alliés pourraient entretenir des forces armées ou prêter aux autorités locales leur appui militaire, technique ou financier, engagement de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures des Etats de l'Entente. Mais il prétendait faire dépendre l'ampleur de ses soi-disant sacrifices de la situation militaire, qui, disait-il, allait chaque jour s'améliorant à son avantage ; il ne manifestait, d'autre part, nullement le désir de renoncer à la poursuite immédiate des opérations militaires en cours.

La note du Gouvernement bolchéviste était singulièrement perfide : elle cherchait à représenter les Alliés comme uniquement mûs, dans leur hostilité envers la Russie soviétique, par des soucis égoïstes et sordides et comme prêts à sacrifier à la poursuite de leurs intérêts matériels l'existence même du peuple russe ; elle s'efforçait de faire apparaître le Gouvernement des Commissaires du peuple comme animé d'intentions pacifiques et d'esprit de conciliation et comme le champion de l'intégrité de la Russie, que les Gouvernements locaux, avec l'appui de l'Entente, menaçaient de démembrer. La réponse des Soviets n'était, en réalité, destinée qu'à frapper l'opinion publique européenne : elle devait servir d'aliment à l'inlassable propagande révolutionnaire, dont les divers pays avaient tant de mal à se protéger, et qui, le 25 janvier 1919 encore, déterminait le Gouvernement suédois à mettre à exécution ses menaces antérieures, en expulsant de son territoire Litvinov et Vorovsky, les derniers agents des Soviets accrédités à l'étranger.

CHAPITRE III

LA PARTICIPATION DES ALLIÉS A LA LUTTE CONTRE LE BOLCHÉ-
VISME : L'ASSISTANCE AUX PATRIOTES RUSSES ; LA RECON-
NAISSANCE DU GOUVERNEMENT DE L'AMIRAL KOLTCHAK ; LE
BLOCUS DE LA RUSSIE ; L'AJOURNEMENT DE L'EXAMEN DES
PROBLÈMES TERRITORIAUX RELATIFS A LA RUSSIE ; LA SAU-
VEGARDE DES INTÉRÊTS DE LA RUSSIE PAR LA CONFÉRENCE
DE LA PAIX ; L'ÉCHEC DES ADVERSAIRES DES SOVIETS ; LA
LIQUIDATION DE L'INTERVENTION ; LA LEVÉE DU BLOCUS.

En invitant les représentants des différents groupements russes à examiner, de concert avec elles, les questions soulevées par la révolution, les Puissances Alliées avaient affirmé leur conviction que le rétablissement de la paix exigeait la collaboration de la Russie. L'insuccès de la proposition alliée faisait ressortir la gravité du problème et la difficulté qu'il y aurait à en découvrir la solution.

La guerre civile continuait en Russie : les armées blanches cédaient de plus en plus devant les armées rouges. Bien plus, le bolchévisme marquait des progrès menaçants en Europe Centrale : au mois de mars, un gouvernement soviétique s'installait en Hongrie ; l'Allemagne et les pays limitrophes, lentement gagnés par le mal, paraissaient devoir y succomber à leur tour. D'autre part, il fallait renoncer à l'espoir de voir le Gouvernement de Moscou abandonner ses

doctrines : dans un discours qu'il prononçait, dans les derniers jours du mois de février, devant le Comité exécutif central panrusse des Soviets, Zinoviev justifiait les prétendues concessions sur la base desquelles la Russie avait déclaré accepter d'entrer en négociations avec les Puissances, par la nécessité de se procurer un répit et de gagner du temps. Dès que le Gouvernement bolchéviste se serait fortifié, il dénoncerait la paix conclue à titre provisoire et il reprendrait la lutte contre le capital et contre la société bourgeoise. Les hésitations des Alliés contribuaient, d'ailleurs, à accroître l'arrogance des Commissaires du peuple. Le 15 février, pour mettre un terme à cette situation indécise et confuse, les Puissances avaient envisagé l'éventualité de notifier aux Soviets que, si, dans les cinq jours, les armées rouges n'avaient pas effectivement cessé leurs opérations offensives, la proposition du 22 janvier serait tenue pour caduque, et elles avaient chargé leurs Etats-Majors d'étudier les opérations militaires qui seraient nécessaires pour provoquer le renversement des Soviets ; elles auraient profité de l'occasion pour réfuter les imputations calomnieuses des Commissaires du peuple, qui les représentaient comme poursuivant uniquement le remboursement des emprunts contractés par la Russie, l'obtention de concessions minières et forestières et l'annexion de certains territoires russes. Puis, à la réflexion, elles renoncèrent à cette démarche, qui leur parut de nature à engager trop précisément l'avenir.

De son côté, la politique de l'Amiral Koltchak provoquait, chez les Alliés, de graves préoccupations : en février, à la faveur d'un coup d'Etat, l'Amiral avait dissous l'Assemblée constituante, qui, après avoir été dispersée par les bolchévistes, était venue se reformer à Omsk. En soutenant ouvertement la cause défendue par les armées blanches, les Alliés risquaient de donner corps au reproche, que leur adressaient les Soviets, de travailler à la restauration de l'ancien régime et à la défaite des principes démocratiques. Aussi le Gouvernement britannique et le Gouvernement américain répugnaient-ils à prendre officiellement parti pour le Gou-

vernement d'Omsk. Réprouvant les doctrines et les méthodes des bolchévistes, ils n'avaient que peu de sympathie pour celles que pratiquait l'Amiral Koltchak.

Enfin, à supposer que l'on prît parti contre les bolchévistes, il restait à arrêter les moyens d'action que l'on mettrait en œuvre contre eux : expédition au cœur de la Russie, ou création d'un « cordon sanitaire », à laquelle collaboreraient, sous la direction et avec l'appui des Puissances, les Etats, amis de l'Entente, dont les territoires étaient situés entre la mer Baltique et la mer Noire. Sous quelque forme que ce fût, l'intervention apparaissait devoir être une tâche immense, surtout si, comme cela était désirable pour ne pas prolonger, outre mesure, l'œuvre de la Conférence de la paix, elle devait avoir atteint ses résultats, au plus tard, au cours de l'automne 1919.

Pendant les mois de février, mars et avril 1919, la politique des Alliés fut surtout une politique d'attente et d'ajournement : hésitante, indécise et contradictoire, elle était l'expression d'un compromis, toujours précaire, entre les divergences qui séparaient les vues des Puissances. En principe, les Alliés n'étaient pas revenus sur leur proposition du 22 janvier, bien que, pratiquement, elle fût restée sans suite : pour eux, le Gouvernement bolchéviste, ainsi que ses adversaires, n'étaient que des factions rivales se disputant le pouvoir en Russie. S'ils se défendaient, toutefois, d'intervenir dans les affaires intérieures de la Russie et s'ils persistaient à refuser de reconnaître un groupement plutôt qu'un autre, ils n'en marquaient pas moins leurs préférences pour les Gouvernement antibolchévistes, auxquels ils prêtaient leur appui. D'ailleurs, la question était, pour une large part, devenue une question de politique intérieure, et les divers Parlements soumettaient l'action, que leurs Gouvernements respectifs comptaient entreprendre en Russie, à un contrôle rigoureux et jaloux. Le 27 mars, le groupe radical socialiste de la Chambre des Députés déclarait, dans une motion adressée au Gouvernement français, qu'il « répudiait formellement les excès, les doctrines et les méthodes bolchévistes », mais,

en même temps, il « condamnait toute intervention armée, du moins, dans les affaires intérieures d'un pays, comme une atteinte au droit des peuples de disposer d'eux-mêmes », et il se prononçait nettement contre toute expédition militaire en Russie. Le même jour, M. Pichon, définissant, devant la Chambre, l'action entreprise en Russie, disait que cette action n'avait rien de commun avec une guerre à la Russie et qu'elle constituait simplement une aide, une intervention contre le bolchévisme. « Le bolchévisme, poursuivait-il, n'est pas un gouvernement, c'est l'organisation de l'anarchie par la terreur..... C'est une question vitale pour les nations alliées de faire les plus grands efforts et tous les sacrifices pour barer définitivement la route au bolchévisme, qui est un fléau mortel pour la civilisation. » Les Alliés ne se pressaient pas, en réalité, d'arrêter une politique nette envers la Russie, parce que, confiants dans les événements, ils nourrissaient l'espoir que les efforts des troupes blanches viendraient, sous peu, à bout du Gouvernement des Soviets. Aussi se résolvaient-ils, entre temps, à procéder, sans la collaboration de la Russie, au règlement des questions soulevées par la défaite des Puissances Centrales.

Quant aux affaires spécifiquement russes, au statut des pays baltes, en particulier, les Puissances estimaient qu'elles n'en pouvaient pas entamer la discussion en dehors et sans le consentement du peuple russe et elles différaient provisoirement l'examen de ces questions ; les Gouvernements nationaux de la Russie avaient bien délégué auprès d'elles des représentants qui, réunis, formaient la Conférence politique russe, mais elles se bornaient à la consulter à titre officieux. Elles pensaient que la défense des intérêts russes leur incombait au premier chef, mais que ce n'était pas trahir ces intérêts, ni disposer illégitimement des territoires russes, que d'appliquer équitablement à ces territoires le principe du droit des peuples de déterminer eux-mêmes leur sort, principe, d'ailleurs, entièrement reconnu par le Gouvernement des Soviets dans sa proclamation du 16 novembre 1917. Déjà, dans sa séance du 8 février, la Commission des affaires

roumaines constatait la nécessité de ne prendre aucune décision de nature à compromettre la reconstitution intégrale de la Russie, exception faite, bien entendu, pour la Pologne, dont la Russie elle-même avait reconnu l'indépendance, et de ne rien faire qui pût donner à la Russie motif ou prétexte de prétendre, à l'avenir, que les Alliés avaient pris avantage de sa situation pour la dépouiller. A la date du 9 mars, M. Maklakov adressait aux Puissances, au nom de la Conférence politique russe, un mémoire énonçant les principes suivants : « Toutes les questions concernant les territoires de l'ancien Empire russe dans les limites de 1914 à l'exception de la Pologne ethnographique, de même que les questions relatives au statut futur des nationalités incluses dans ces limites, ne peuvent être résolues en dehors et sans le consentement du peuple russe. Aucune solution définitive ne saurait, par conséquent, intervenir à ce sujet, tant que le peuple russe ne sera pas en état de manifester librement sa volonté et de participer au règlement de ces questions. En attendant ce règlement définitif, un régime provisoire serait institué, répondant aux nécessités actuelles et, en premier lieu, aux besoins économiques, financiers, militaires des populations intéressées et permettant de considérer comme pouvoirs de fait les autorités constituées par ces nationalités. »

Les espoirs que les Alliés avaient mis dans une promptre victoire des formations antibolchévistes ne se réalisaient pas : dans le Sud de la Russie, les forces soviétiques progressaient sans cesse, si bien que, prenant possession des rives de la mer Noire, elles s'emparaient, le 7 avril, d'Odessa, que venaient d'évacuer des troupes françaises. Les Gouvernements constitués dans les pays baltes avec l'appui de l'Entente cédaient, eux aussi, à la pression des armées rouges. Dès le mois de mai, les Alliés durent renoncer à l'espoir de voir les Gouvernements nationaux de la Russie renverser rapidement le régime institué par les bolchévistes. Contraintes par la nécessité, les Puissances allaient abandonner leur attitude hésitante et passive et adopter, enfin, à l'égard des Soviets, une politique nette.

Jusqu'à la fin de la guerre, les mesures hostiles, qu'elles avaient prises en Russie, étaient dirigées, non pas contre le Gouvernement des Commissaires, en tant que tel, mais contre l'Allemagne. Les Puissances, que les nécessités de la guerre avaient dispensées de chercher à établir sur des fondements juridiques et moraux une politique commune envers les bolchévistes, s'étaient trouvées, dès après l'armistice, en présence d'une situation particulièrement confuse. Ce qui augmentait le désarroi des esprits, c'était précisément que, pour justifier leur hostilité apparente envers un pays récemment ami, les Alliés avaient été amenés à établir une différence entre le peuple russe, supposé toujours fidèle à ses Alliés, et les bolchévistes, qui étaient censés se maintenir au pouvoir, par la force, contre la volonté de la nation : cette doctrine, toute de circonstance, avait été exploitée et amplifiée par les services de propagande qui, chargés de répandre la pensée officielle, cherchaient dans l'ardeur de leur orthodoxie une justification à leur dispendieuse activité. Comme cela était à prévoir, les Gouvernements alliés s'étaient trouvés engagés, plus qu'ils ne l'avaient désiré, par le zèle inofficieux de ces inlassables collaborateurs. Si le bolchévisme était bien, comme on le clamait, l'adversaire acharné des Alliés, du droit, de la civilisation, de l'ordre établi, n'était-il pas logique et indispensable que, comme contre l'Allemagne, la lutte fût poursuivie contre lui jusqu'à sa défaite avouée, c'est-à-dire jusqu'à l'établissement d'un système fondé sur des principes opposés ? Et c'est ainsi que, née d'une équivoque, la politique des Alliés avait été, tant dans ses actes que dans ses raisons d'agir, d'une confusion et d'une inconstance extrêmes : d'une part, réprobation des doctrines et des méthodes bolchévistes, guerre contre les Soviets, mais non contre la Russie, aide aux Gouvernements nationaux, refus de voir dans le Gouvernement de Moscou autre chose qu'un pouvoir sans autorité légale et se maintenant contre la volonté nationale ; d'autre part, affirmation du désir de ne pas intervenir dans les affaires intérieures de la Russie, traitement du Gouvernement soviétique sur un pied d'égalité avec ses

adversaires. Des projets aussi chaotiques, qui reflétaient les tendances profondément divergentes entre lesquelles étaient tiraillées les Puissances alliées, ne pouvaient, en aucune manière, apporter au chaos russe la solution souhaitée.

Que le Gouvernement des Soviets, aux prises avec des adversaires redoutables, qui enlevaient à son autorité de larges territoires russes, n'offrît pas les garanties de fait qu'il est de règle d'exiger d'un gouvernement, cela pouvait suffire à expliquer le refus des Puissances d'entrer en relations avec lui : il était vain, en effet, de traiter avec un Gouvernement, dont l'existence était précaire et qui, même sur les territoires qui dépendaient de lui, voyait son autorité contestée ; de plus, étant donné, surtout, que les Alliés n'avaient cessé de proclamer le droit des peuples de disposer de leur sort, il eût été immoral et inique, en traitant avec un pouvoir se maintenant, par la force, contre la volonté nationale, de consacrer une abominable tyrannie. Les Alliés allèrent plus loin : dès le commencement de mai, ils se décidèrent à intervenir effectivement dans les affaires russes pour aider au renversement des Soviets, non pas seulement dans l'intérêt du peuple russe, mais dans le leur propre, car ils considéraient le bolchévisme comme une menace très dangereuse pour leur existence même. Ni la répudiation des dettes contractées par le régime tsariste, ni la confiscation des biens appartenant aux ressortissants étrangers, actes par lesquels le Gouvernement des Soviets avait marqué sa volonté de ne pas se soumettre aux règles fondamentales du droit des gens, n'étaient invoqués par les Alliés pour justifier l'intervention qu'ils envisageaient. D'ailleurs, les Soviets, à les en croire, étaient disposés à ne plus contester les obligations qui leur incombaient, tant en ce qui concerne les emprunts d'Etat, que les biens confisqués, et, au mois d'avril encore, ils avaient renouvelé aux Puissances leur précédentes offres à ce sujet.

Mais, à cet égard comme aux autres, l'expérience montrait aux Alliés qu'il était déraisonnable d'espérer que les bolchévistes s'amenderaient ou se corrigeraient. Récemment encore, à la fin du mois d'avril, MM. Hoover et Nansen

avaient établi un plan de ravitaillement de la Russie, dont les Alliés subordonnaient l'exécution simplement à la suspension, pour le moins temporaire, de la guerre civile. Les bolchévistes avaient rejeté cette condition, malgré la pression que le Conseil des Quatre se disait prêt à exercer sur les Gouvernements que les Alliés soutenaient en Russie, pour les déterminer à cesser, eux aussi, les hostilités. Ce nouvel effort, que tentaient les Puissances, pour obtenir l'apaisement, échouait donc, à son tour. Puisque la paix paraissait impossible, tant que durerait la domination des Soviets, il n'y avait plus aucun inconvénient à prendre ouvertement parti contre eux. Jusqu'à la fin de la guerre, les Alliés avaient lutté contre le Gouvernement des Commissaires du peuple, parce que ce Gouvernement était l'allié, au moins, tacite de l'Allemagne ; désormais, leur attitude à l'égard de la Russie allait être commandée par la lutte contre le bolchévisme. Contre les Soviets, à défaut d'armées, ils allaient susciter des nations. La fixation des frontières de la Pologne, la détermination du statut des pays baltes et de la Bessarabie, constamment différées, passaient au premier plan des préoccupations alliées. Certes, les Puissances entendaient ne pas passer outre aux droits du peuple russe, dont elles se considéraient les tuteurs, mais elles s'estimaient fondées à élaborer le règlement des questions soulevées par la guerre, en réservant l'assentiment de la Russie, quand elle serait à même de le donner valablement.

Dès le 6 avril, la Commission pour l'étude des questions territoriales relatives à la Roumanie et à la Yougoslavie se prononçait, dans son rapport au Conseil Suprême des Alliés, pour le rattachement de la Bessarabie à la Roumanie, passant, ainsi, outre aux arguments de droit et de fait exposés par la Conférence politique russe, dans son rapport du 22 mars : pour éviter les inconvénients qu'aurait fait naître l'absence d'un Gouvernement russe, apte à valider, par sa signature, cette cession de territoire, la Commission estimait qu'au lieu de rédiger un seul acte diplomatique définissant l'ensemble des frontières roumaines, il convenait de prévoir

des traités séparés entre la Roumanie et chacun des Etats limitrophes. Ainsi, l'incertitude de la situation en Russie aurait été sans effet sur la fixation des frontières de la Roumanie autres que celles de cet Etat avec la Russie. Mais, le fait même que la Commission soumettait un projet de traité à signer par la Russie, suffisait à marquer qu'à son avis, la Bessarabie ne pouvait, juridiquement, être détachée de la Russie qu'avec l'assentiment régulier de cette dernière. — D'autre part, sous la pression des circonstances et devant les objurgations des intéressés, le Conseil des chefs des Gouvernements des Principales Puissances Alliées et Associées décidait, dans sa réunion du 16 avril, l'envoi, dans les provinces baltiques, d'une Commission chargée de préparer le règlement du statut de ces pays ; au cours de sa réunion du 28 avril, le Conseil Suprême, ayant constaté que les Alliés avaient déjà, chacun, des émissaires dans les pays baltes, estimait que la Commission des affaires baltiques se réunirait plus utilement à Paris et décidait sa constitution immédiate. Le 7 mai, le Conseil des Ministres des Affaires étrangères décidait, malgré les réserves formelles exprimées par M. Maklakov, que chacune des Principales Puissances Alliées et Associées reconnaîtrait, par une démarche individuelle, la constitution de la Finlande en Etat indépendant et le Gouvernement provisoire finlandais comme le Gouvernement régulier de cet Etat. Les Alliés n'entendaient, toutefois, pas abandonner la mission, qu'ils avaient assumée, de défendre eux-mêmes les intérêts de la Russie, et, pour sauvegarder dûment ces intérêts, ils avaient exprimé l'opinion que la reconnaissance de l'indépendance de la Finlande laissait intactes la question des rapports de ce pays avec la Russie et celle des garanties réciproques qu'impliquerait, à n'en pas douter, le règlement définitif de ces rapports. Au demeurant, bien que cette reconnaissance n'eût été, en elle-même, subordonnée à aucune condition, les représentants diplomatiques alliés, chargés de faire, séparément, auprès du Gouvernement finlandais, les démarches nécessaires, avaient reçu mission de lui exprimer l'espoir qu'il ne refuserait, en

aucun cas, d'accepter la décision de la Conférence relative aux frontières de la Finlande. Enfin, le 24 mai, malgré les observations de la Conférence politique russe, arguant que toute tentative de préparer, sans le concours de la Russie, la solution des questions d'ordre politique intéressant l'avenir des provinces baltiques, ne manquerait pas de susciter de sérieuses objections, la Commission des affaires baltiques signalait au Conseil Suprême qu'à son avis, le Gouvernement de l'Amiral Koltchak devrait, si, éventuellement, il était reconnu, être invité à donner des assurances quant au sort des pays baltes, auxquels les Alliés avaient garanti l'octroi d'un statut, déterminé, autant que possible, conformément aux vœux de la population. Saisi, le même jour, de ces conclusions, le Conseil des Chefs de Gouvernement décidait d'autoriser la Commission à procéder à l'étude des relations futures de tous les Etats baltiques avec la Russie et à préparer des propositions à ce sujet.

Dans le choix des problèmes russes qu'elles abordaient ainsi, les Puissances avaient été uniquement guidées par le souci de se concilier des alliés dans la lutte contre le bolchévisme. Le principe du droit des peuples de déterminer eux-mêmes leur sort permettait, à la rigueur, de justifier le fait que le règlement de ces questions avait été élaboré, au moins provisoirement, hors de la présence de la Russie. Il restait, malgré tout, une série de problèmes importants qui touchaient aux intérêts essentiels de la Russie entière à un tel point qu'il n'eût été ni juste ni prudent de prétendre les régler sans sa collaboration : la fixation des frontières et la détermination des rapports réciproques entre les nouveaux Etats et la Russie, le régime des Détroits, la question d'Orient étaient de ce nombre. Les Alliés avaient le sentiment très net que toutes les questions soumises à la Conférence étaient si étroitement liées les unes aux autres que le fait d'en laisser une sans solution risquait de compromettre la solidité de l'ensemble du règlement établi. La Conférence ne pouvait clore ses travaux sans avoir abordé et résolu ces divers problèmes; jusqu'ici, elle avait pu, sans trop d'inconvénient, en différer l'examen,

mais, si elle ne voulait pas tenir trop longtemps la paix en suspens, il était nécessaire qu'elle pressât l'heure, qui tardait à venir, où la Russie pourrait faire entendre sa voix.

Précisément, au mois de mai, les troupes de l'Amiral Koltchak progressaient; le gouvernement qu'elles servaient, proclamait son intention de libérer le pays de la domination des Soviets, afin de lui permettre d'exprimer librement sa volonté. Le 14 mai, M. Winston Churchill, qui, dans le Gouvernement britannique, n'avait cessé d'insister sur la nécessité de lutter effectivement contre les Soviets, déclarait, à la Chambre des Communes, qu'il fallait « aider, en Russie, les forces qui combattaient avec succès la tyrannie bolchéviste ». Le Gouvernement d'Omsk, reconnu par celui d'Arkhangel et par celui des « volontaires » du Kouban comme le gouvernement provisoire de la Russie, dirigeait réellement les forces antibolchévistes. Les Alliés inclinaient à le reconnaître. La France insistait, depuis longtemps, pour qu'ils y consentissent, et, afin de donner à cet acte politique toute la portée qu'il convenait qu'il eût, elle demandait que le Gouvernement de l'Amiral fût reconnu, non pas comme un gouvernement local, dont le pouvoir était limité aux territoires sur lesquels s'exerçait effectivement son autorité, mais comme le seul gouvernement légal de la Russie.

Le Conseil des Chefs de gouvernement, — le Conseil des Quatre, — qui s'était réservé personnellement l'étude du problème russe, tant il le tenait pour essentiel, employa le répit que lui laissait le délai qu'à partir du 21 mai, il avait accordé à l'Allemagne pour examiner les conditions de paix, à délibérer sur la Russie. L'opposition à la reconnaissance immédiate du Gouvernement d'Omsk venait surtout des Etats-Unis, qui, redoutant l'adhésion insincère de l'Amiral aux idées libérales, insistaient pour que, au préalable, il donnât des preuves de son esprit démocratique, et qu'il s'engageât, en particulier, à convoquer, au plus tôt, l'Assemblée Constituante, antérieurement dissoute. La défiance de certains Gouvernements alliés envers Koltchak était accrue par l'hostilité déclarée des partis socialistes russes antibolché-

vistes à son endroit : dès qu'ils avaient appris les projets des Alliés, Kerenski et Avxentiev demandaient que la reconnaissance de l'Amiral Koltchak fût rigoureusement subordonnée à certaines garanties politiques. Le Gouvernement français ne contestait pas l'utilité de ces démarches, mais il observait que l'intérêt même de la défense nationale exigeait l'ajournement de toute discussion et de toute querelle de parti. Pour l'instant, la conduite de la guerre devait tout primer : imposer à Koltchak la réunion immédiate de l'Assemblée Constituante, c'était susciter, parmi ses adhérents, des conflits qui ne pouvaient profiter qu'aux bolchévistes. Le 26 mai, alors que, grâce à la collaboration britannique, organisée par M. Winston Churchill, Pétrograd était menacée par les forces blanches, les Alliés tombèrent d'accord pour définir les conditions auxquelles le Gouvernement de l'Amiral serait reconnu :

« Les Puissances alliées et associées estiment que le moment est venu de définir, une fois de plus, la politique qu'elles se proposent de suivre en ce qui concerne la Russie.

« Les Puissances alliées et associées ont toujours considéré comme un principe fondamental de leur politique d'éviter toute intervention dans les affaires intérieures de la Russie; leur action initiale avait pour but unique d'assister les éléments russes qui cherchaient à poursuivre la lutte contre l'autocratie allemande et à libérer leur propre pays de la loi allemande; elles cherchaient aussi à venir au secours des Tchécoslovaques, menacés d'anéantissement par les forces bolchévistes. Depuis la signature de l'armistice avec l'Allemagne, elles ont maintenu des forces armées en diverses parties du territoire russe, elles ont envoyé des munitions, des fournitures pour assister ceux qui s'associent à elles dans ce but, et cela a entraîné des dépenses considérables. En même temps, dès que la Conférence de la paix s'est réunie, elle a tenté d'amener la paix et l'ordre en Russie, en invitant les représentants de tous les Gouvernements de toute espèce à se réunir, dans l'espoir qu'ils pourraient arriver à une solution permanente du problème russe.

« Cette proposition, ainsi que celle, postérieure, de venir au secours des millions de Russes souffrants, a échoué totalement, à cause du refus du Gouvernement des Soviets d'accepter la condition fondamentale, savoir : la suspension des hostilités pendant les négociations ou pendant que dureraient les opérations de ravitaillement.

« Maintenant, certains des Gouvernements alliés et associés sont l'objet d'invitations pressantes tendant à les amener à retirer leurs troupes et à ne plus engager de dépenses nouvelles en Russie, pour la raison que l'intervention, malgré sa continuation, n'amène aucune perspective d'un règlement satisfaisant.

« Ces Gouvernements sont cependant disposés à maintenir leur assistance selon les principes ci-dessous, à condition qu'ils aient la preuve qu'ils aideront réellement le peuple russe à obtenir la liberté, l'autonomie et la paix.

« Les Gouvernements alliés et associés déclarent formellement que l'objet de leur politique est de rétablir la paix à l'intérieur de la Russie en mettant le peuple russe à même de reprendre le contrôle de ses propres affaires par la voie d'une Assemblée Constituante librement élue et de ramener également la paix sur ses frontières au moyen d'arrangements mettant fin aux conflits touchant les limites de l'Etat russe et ses relations avec ses voisins par la voie de l'arbitrage pacifique de la Société des Nations.

« Les Gouvernements alliés et associés se sont convaincus, par les expériences faites dans les douze derniers mois, qu'il n'est pas possible d'arriver à ces fins en traitant avec le Gouvernement soviétique de Moscou; ils sont, en conséquence, disposés à prêter leur assistance au Gouvernement de l'Amiral Koltchak et à ceux qui s'associent à lui, par l'envoi de munitions, de fournitures et de vivres, afin qu'il s'établisse comme le Gouvernement de toute la Russie, mais à condition que les Gouvernements alliés et associés reçoivent de lui des garanties définitives que sa politique tend au même but que la leur. Dans ce but, ils demandent à l'Amiral Koltchak et à ses associés s'ils agréent ce qui suit comme étant les con-

ditions auxquelles ils acceptent la continuation de l'assistance des Puissances alliées et associées :

1° Aussitôt que l'Amiral Koltchak atteindra Moscou, il convoquera une Assemblée Constituante élue au scrutin libre, secret et démocratique, avec le caractère de législature suprême pour la Russie, devant laquelle le Gouvernement de la Russie devra être responsable, ou, tout au moins, si, à cette époque, l'ordre n'est pas suffisamment rétabli, il réunira l'Assemblée Constituante élue en 1917, pour siéger jusqu'au moment où de nouvelles élections seront possibles;

2° Dans tous les territoires sur lesquels il exerce actuellement son autorité, il autorisera des élections libres, de la manière la plus normale, à toutes les assemblées locales constituées légalement, telles que les municipalités, les zemstvos, etc... ;

3° Il ne fera aucune tentative pour remettre en vigueur les privilèges spéciaux d'aucune classe ou ordre en Russie. Les Puissances alliées et associées ont pris note avec satisfaction de la déclaration faite par l'Amiral Koltchak et ses associés qu'ils n'ont aucune intention de restaurer l'ancien système agraire. Elles considèrent que les principes à suivre pour la solution de ces questions intérieures devraient être laissés à la libre décision de l'Assemblée Constituante russe, mais elles désirent recevoir l'assurance que ceux qu'elles sont disposées à assister entendent établir la liberté civile et religieuse pour tous les ressortissants russes et ne feront aucune tentative pour réintroduire le régime que la révolution a détruit ;

4° L'indépendance de la Finlande et de la Pologne devra être reconnue et, dans le cas où les questions concernant les frontières ainsi que les relations entre la Russie et ces pays ne pourraient pas être réglées par voie d'accord entre les intéressés, elles seraient soumises à l'arbitrage de la Société des Nations ;

5° Dans le cas où le règlement des relations entre la Russie, d'une part, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, ainsi que les pays du Caucase et de la région transcaspienne, d'autre part,

ne serait pas rapidement obtenu d'un commun accord, ces problèmes seraient réglés en consultation et en collaboration avec la Société des Nations, et, en attendant, le Gouvernement de la Russie consent à reconnaître ces pays comme autonomes et à confirmer les relations qui peuvent exister entre les gouvernements *de facto* de ces pays et les Gouvernements alliés et associés ;

6° Le droit de la Conférence de la paix de déterminer le sort des parties roumaines de la Bessarabie sera reconnu ;

7° Dès que la Russie sera dotée d'un gouvernement démocratique, elle collaborera avec les autres membres de la Société des Nations à la limitation des armements ;

8° Les Puissances alliées et associées prennent acte de la déclaration publiée, le 27 novembre 1918, par l'Amiral Koltchak relativement aux dettes nationales de la Russie.

« Les Puissances alliées et associées seront heureuses d'apprendre, le plus tôt possible, que le Gouvernement de l'Amiral Koltchak et ses associés sont disposés à accepter ces conditions et aussi, en cas d'acceptation, s'ils sont prêts à former un gouvernement unique et une armée sous un commandement unique, dès que la situation militaire le permettra. »

Le 4 juin, par l'entremise de M. de Martel, haut-commissaire de la France à Omsk, l'Amiral Koltchak faisait parvenir au Conseil Suprême des Alliés la réponse suivante à la note du 26 mai : « Le Gouvernement à la tête duquel je me trouve a été heureux de constater que la politique des Puissances alliées et associées vis-à-vis de la Russie est en parfait accord avec la tâche que s'est imposée lui-même le Gouvernement russe, désireux, avant tout, de rétablir la paix dans le pays et d'assurer au peuple russe le droit de décider librement de son sort par la voie d'une Assemblée Constituante. Appréciant hautement l'intérêt manifesté par les Puissances à l'égard du mouvement national et considérant comme légitime leur désir de s'assurer des convictions politiques dont nous sommes inspirés, je suis prêt à confirmer, une

fois de plus, mes précédentes déclarations, que j'ai toujours considérées comme irrévocables.

« 1° Le 18 novembre 1918, j'ai assumé le pouvoir et je n'en conserverai pas la charge un jour de plus que ne l'exige l'intérêt du pays; ma première pensée à l'heure de l'écrasement définitif des bolchévistes sera de fixer la date des élections de l'Assemblée Constituante. Une commission travaille, en ce moment, à leur préparation directe sur la base du suffrage universel. Me considérant comme responsable devant cette Assemblée Constituante, je lui remettrai tous les pouvoirs, afin qu'elle fixe librement le régime de gouvernement, et j'en ai, d'ailleurs, prêté le serment devant le Tribunal suprême russe, gardien de la légalité. Tous mes efforts tendent à terminer, aussitôt que possible, la guerre civile par un écrasement du bolchévisme, afin de mettre effectivement le peuple russe en mesure de manifester sa libre volonté. Toute prolongation de cette lutte ne ferait que reculer cette heure. Le Gouvernement ne se considère, toutefois, pas comme autorisé à substituer au droit imprescriptible des élections libres et légales un rétablissement pur et simple de l'Assemblée de 1917, élue sous un régime de violences bolchéviques et dont la majorité des membres se trouvent actuellement dans les rangs des soviétistes. Ce n'est qu'à l'Assemblée Constituante, élue légalement, et dont mon gouvernement aura à cœur d'assurer la prompte convocation, qu'appartiendront les droits souverains de résoudre les problèmes de l'Etat russe, dans le domaine intérieur aussi bien que dans les affaires extérieures du pays.

« 2° Nous acceptons volontiers de discuter, dès à présent, avec les Puissances toutes les questions internationales, en nous inspirant des idées de libre développement pacifique des peuples, de limitation des armements et des mesures tendant à prévenir de nouvelles guerres, dont la Ligue des Nations est l'expression suprême. Le Gouvernement russe croit, toutefois, devoir rappeler que la sanction définitive des décisions qui pourraient être prises au nom de la Russie appartiendra à l'Assemblée Constituante. La Russie est actuellement et ne

peut être, à l'avenir, qu'un Etat démocratique où toutes les questions entraînant modification des frontières territoriales et des relations extérieures doivent être ratifiées par un organe représentatif, expression naturelle de la souveraineté du peuple.

« 3° Estimant que les conséquences normales et justes de la guerre mondiale comportent, notamment, la création d'un Etat polonais unifié, le Gouvernement russe se croit en droit de confirmer l'indépendance de la Pologne qui fut proclamée par le Gouvernement provisoire de Russie de 1917, dont nous avons accepté tous les engagements et tous les décrets. Mais la sanction définitive de la délimitation des frontières entre la Pologne et la Russie doit, conformément aux principes énoncés ci-dessus, être remise jusqu'à la convocation de l'Assemblée Constituante.

« 4° Nous sommes, dès à présent, pleinement disposés à préparer la solution concernant le sort des groupements nationaux d'Estonie, de Lettonie, de Lituanie, des pays caucasiens et transcaspiens. Nous avons toutes les raisons de croire qu'un prompt règlement interviendra, étant donné que le Gouvernement assure, dès maintenant, l'autonomie des diverses nationalités. Il va de soi que les limites et les modalités de ces autonomies seront régies séparément pour chacune des nationalités;

« 5° Le principe ci-dessus, comportant la ratification des accords par l'Assemblée Constituante, doit évidemment être appliqué à la question de la Bessarabie.

« 6° Le Gouvernement russe réitère, une fois de plus, sa déclaration du 27 novembre 1918, par laquelle il a accepté la charge des dettes nationales de la Russie.

« 7° Quant aux questions d'ordre intérieur, qui ne peuvent intéresser les Puissances qu'en tant qu'elles reflètent les tendances politiques du gouvernement russe, je tiens à répéter qu'il ne peut y avoir de retour au régime qui existait en Russie avant février 1917. La solution provisoire que mon gouvernement a adoptée pour la question agraire, vise à satisfaire les intérêts de la masse de la population et est inspirée

par la conviction que la Russie ne peut être florissante et forte que lorsque les millions de paysans russes recevront toutes garanties pour la possession des terres. De même, en ce qui concerne le régime applicable aux territoires libérés, le gouvernement, non seulement, ne met pas d'obstacle à l'élection libre des assemblées locales, des municipalités, des zemstvos, mais voit dans leur activité, ainsi que dans le développement des libertés publiques, la condition nécessaire de la reconstitution du pays, et il leur donne déjà actuellement son appui et son aide par tous les moyens dont il dispose.

« 8° S'étant imposé comme tâche de rétablir l'ordre et la justice et d'assurer la sécurité individuelle à la population persécutée et lasse des épreuves et des exactions, le gouvernement affirme l'égalité devant la loi de toutes les classes et de tous les citoyens sans aucun privilège spécial; tous recevront, sans distinction d'origine ni de religion, la protection de l'Etat et de la loi.

« Le Gouvernement à la tête duquel je me trouve, concentre toutes les forces et les ressources dont il dispose pour accomplir la tâche qu'il s'est imposée; à cette heure décisive, je parle au nom de toute la Russie nationale. J'ai confiance que, le bolchévisme une fois écrasé, des solutions satisfaisantes seront trouvées pour l'ensemble des questions intéressant également toutes les populations dont l'existence est liée à la Russie. »

Le 12 juin, les Alliés, accusant réception à l'Amiral de sa réponse à leur note du 26 mai, en approuvaient le « ton, qui leur semblait être d'accord, quant au fond, avec les propositions qu'ils avaient faites, et contenir toutes les assurances satisfaisantes pour la liberté, l'autonomie et la paix du peuple russe et de ses voisins. Ils se déclaraient donc disposés à donner leur assistance à l'Amiral Koltchak et à ses associés ».

Par cette démarche, les Alliés reconnaissaient *de facto* comme le seul Gouvernement de la Russie, le Gouvernement de l'Amiral, dont les groupements du Général Dénikine, du Général Youdénitch et d'Arkhangel tenaient leur pouvoir

dans la lutte commune contre les Soviets. Sans doute, ils se contentaient, au sujet, tant des libertés intérieures de la Russie que du statut des nationalités allogènes, d'assurances bien vagues; mais ils avaient hâte de mettre un terme à une controverse stérile, qui n'avait d'autre résultat que de retarder et d'énervier l'effort nécessaire pour renverser le régime bolchéviste. Ils renonçaient, enfin, à leur attitude expectante et officiellement neutre, définie par leur note du 22 janvier.

Mais la reconnaissance du Gouvernement d'Omsk était beaucoup moins la constatation d'une situation de fait, — car les bolchévistes tenaient effectivement une grande partie de la Russie, — qu'un acte politique par lequel les Puissances entendaient marquer leur volonté de collaborer au renversement du pouvoir des Soviets et d'intervenir pour faire prévaloir le parti approuvé par eux. Cet acte n'était, en effet, nullement dicté aux Alliés par le désir de faire cesser les graves difficultés qu'entraînait l'absence de la Russie de la vie internationale, surtout à une heure où cette vie était particulièrement active. La reconnaissance du Gouvernement de l'Amiral Koltchak était, en somme, une déclaration d'hostilité envers les autorités soviétiques : les Puissances se déclaraient décidées, quel que fût le pouvoir dont, en fait, jouiraient ces autorités, à considérer le Gouvernement de l'Amiral comme le gouvernement légal et régulier de la Russie. D'ailleurs, les conditions auxquelles les Alliés avaient subordonné la reconnaissance n'étaient point destinées, ainsi que c'est la règle, à s'assurer que le Gouvernement de Koltchak reposait sur la volonté nationale, et, partant, jouissait de l'autorité nécessaire pour garantir l'exécution des engagements qu'il contracterait; en fait, ces conditions empiétaient, gravement, sur la souveraineté du Gouvernement de l'Amiral, puisqu'elles réservaient aux Puissances un droit de contrôle dans les affaires intérieures de la Russie; elles prévoyaient une intervention dans les rapports entre le peuple russe et son Gouvernement, non pas au profit de certaines minorités ethniques ou religieuses, comme c'est le cas dans les traités ultérieurement conclus entre les Principales Puissances alliées

et les nouveaux Etats créés dans l'Europe Centrale, mais dans l'intérêt de l'ensemble du peuple russe lui-même. Les Alliés, amis du peuple russe, estimaient qu'ils étaient moralement tenus d'assurer la protection de ses droits et de ses libertés, non seulement, en l'affranchissant de la tyrannie bolchéviste, mais aussi, en le protégeant contre toute oppression nouvelle : ils ne voulaient surtout pas qu'il pût être victime des décisions politiques que les circonstances les déterminaient à prendre, et dont le caractère provisoire et précaire ne leur échappait en aucune façon.

L'intervention des Alliés en Russie était donc justifiée par l'intérêt qu'ils portaient au peuple russe, dont ils se considéraient les tuteurs légaux : le gouvernement de l'Amiral Koltchak était reconnu comme Gouvernement provisoire de fait de la Russie. Il convient d'observer que les Alliés, dans leur note du 12 juin, poussaient la réserve jusqu'à éviter d'employer les termes de « reconnaissance de fait » et à s'adresser à Koltchak, personnellement, en quelque sorte, et non point au gouvernement dont il était le chef. Néanmoins, la démarche des Alliés fut interprétée par eux-mêmes comme impliquant la reconnaissance de fait de ce gouvernement : non pas qu'il pût prétendre représenter le peuple russe lui-même et siéger à ce titre à la Conférence de la Paix, car, ce droit, il ne serait fondé à s'en prévaloir que lorsqu'il s'appuierait sur la volonté nationale librement exprimée.

Le revirement politique que marquait la reconnaissance du Gouvernement d'Omsk n'en eut pas moins des conséquences très notables : les Alliés ajournèrent, encore une fois, l'examen de toutes les questions touchant aux intérêts de la Russie qu'ils avaient entrepris de régler en s'inspirant des principes de droit, sur lesquels ils avaient décidé d'établir la paix, et ils affirmèrent leur intention d'attendre, pour cela, que la Russie, dotée d'un gouvernement régulier, pût librement exprimer son opinion. Dès le 28 mai, revenant sur son point de vue antérieur favorable à la fixation immédiate du statut des « Etats-tampons » bordant la Russie, la Commission des affaires baltiques déclarait à la Délégation estonienne, dont

elle venait d'entendre les revendications, que les Puissances tiendraient les assurances qu'elles avaient données aux pays baltes, mais qu'elles ne pouvaient arrêter le statut définitif de ces régions sans accord avec la Russie. Le 10 juin, la Commission constatait que l'échange de notes entre le Conseil Suprême et l'Amiral Koltchak modifiait entièrement son mandat : auparavant, la Conférence de la paix s'était arrogé la mission d'établir le statut des pays baltes : désormais, la fixation de ce statut était considérée comme une affaire intérieure russe au premier chef. — De même, le 2 juillet, le Conseil des Ministres des Affaires Etrangères des Principales Puissances alliées et associées, après avoir entendu M. Maklakov et M. Bratiano, estimait qu'il ne pouvait pas, étant donné la situation en Russie, prendre de décision sur le sort de la Bessarabie.

Ce qui rendait malaisé la fidélité à cette ligne de conduite, c'était l'insistance des nationalités habitant les confins des territoires russes à obtenir la reconnaissance de leur indépendance : l'Amiral Koltchak, ferme champion de l'intégrité de la Russie, avait manifesté sa volonté de leur concéder une large autonomie; le Gouvernement des Soviets, dans sa déclaration du 16 novembre 1917, avait, par contre, proclamé le droit des peuples de disposer d'eux-mêmes et il ne s'opposait pas à ce que les nationalités vivant en Russie en vinsent à se constituer en Etats indépendants. Etait-il politique et sage de refuser aux gouvernements baltes, déjà reconnus comme organismes indépendants de fait, la consolidation que la reconnaissance comme gouvernements réguliers d'Etats indépendants leur aurait donnée, à la fois, à l'égard de la Russie bolchéviste, contre laquelle ils luttait, et de l'Allemagne, qui cherchait à les gagner à son influence ? Les Alliés pouvaient difficilement rester insensibles aux appels de ces jeunes nationalités, qui s'adressaient à eux comme aux champions de la liberté des peuples; en outre, lorsqu'ils avaient invité, et invitaient encore, ces peuples à collaborer à la lutte contre le bolchévisme et à se défaire de l'emprise allemande, ils avaient contracté, et contractaient encore,

envers eux des engagements moraux ; en ne les tenant pas, ils encourraient le reproche de n'avoir laissé entrevoir aux peuples baltes leur libération définitive que dans une pensée égoïste et intéressée. Par contre, il eût été injuste de paraître laisser mettre à profit les malheurs de la Russie, pour en inaugurer le démembrement. Entre ces points de vue contradictoires, les Alliés tentaient une impossible conciliation. Dans la note du 26 mai, ils s'étaient réservé le droit de reconnaître l'indépendance de la Finlande, et d'attribuer à la Roumanie les parties incontestablement roumaines de la Bessarabie ; mais ils avaient laissé à un accord entre le Gouvernement de Koltchak et les gouvernements locaux le règlement des questions relatives aux nationalités allogènes. Il s'avérait, de plus en plus, qu'il était impossible de soutenir, à la fois, les prétentions de l'Amiral en vue de sauvegarder l'intégrité territoriale de la Russie et les aspirations des peuples baltes à l'indépendance. La tâche de tuteurs du peuple russe, que les Alliés s'étaient assignée, était donc singulièrement difficile.

Dès le 17 juin, les Républiques allogènes, l'Azerbaïdjan, l'Estonie, la Géorgie, la Lettonie, la République du Caucase du Nord, la Russie blanche, l'Ukraine, protestaient contre les principes énoncés par l'Amiral Koltchak : elles affirmaient qu'elles existaient, par la propre volonté de leurs peuples, en tant qu'Etats souverains, aptes à régler leurs relations avec la Russie sur un pied de parfaite égalité. Le 2 juillet, M. Pusta, au nom du Gouvernement estonien, demandait que, puisque la Conférence de la Paix ne pouvait pas statuer définitivement sur l'indépendance de l'Estonie, elle remît à la Société des Nations le soin de résoudre la question et qu'en attendant, l'Estonie fût considérée comme un Etat indépendant *de facto*. Les Puissances étaient d'avis que les assurances antérieurement données aux pays baltes leur faisaient un devoir de veiller, au moins, à ce qu'ils obtinsent de la Russie une large autonomie ; le renouvellement de ces assurances était, d'ailleurs indispensable pour déterminer les Gouvernements d'Estonie et de Lettonie à collaborer à la lutte contre les bolchévistes. Toutefois, les Gouvernements

alliés n'interprétaient pas exactement de la même façon leurs obligations à ce sujet. Au sein de la Commission des affaires baltiques, des tendances diverses se faisaient jour, correspondant aux fins divergentes que poursuivait la politique de chacun des Alliés : la France, opposée au démembrement de la Russie et favorable à sa reconstitution, estimait suffisant de sanctionner, par des stipulations internationales, l'autonomie de l'Estonie et de la Lettonie à l'intérieur de la Russie ; l'Angleterre, par contre, inclinait à reconnaître comme des gouvernements indépendants de fait les organismes qui avaient pris le pouvoir dans les territoires situés aux confins de la Russie. Il était plus facile de défendre les droits de la Russie à l'égard des Puissances Centrales : les Alliés les réservèrent formellement par le paragraphe 3 de l'article 116 du Traité de Versailles, dont le texte forma un article identique des Traités de Saint-Germain-en-Laye, de Neuilly et de Trianon : « Les Puissances alliées et associées réservent expressément les droits de la Russie à obtenir de l'Allemagne toutes restitutions et réparations basées sur les principes du présent Traité ».

La position des Alliés à l'égard des Soviets se précisait peu à peu : les Puissances considéraient que, quelles que fussent la force et l'autorité réelles du Gouvernement des Commissaires du peuple, et eût-il même l'approbation de la majorité du peuple russe, ce Gouvernement était, de par son essence même, de par sa volonté, non dissimulée, de s'attaquer aux fondements mêmes de l'ordre établi, l'adversaire déclaré du monde civilisé. En répudiant les engagements assumés par ses prédécesseurs, en mettant en pratique, à l'égard de ses ressortissants et aussi à l'égard des étrangers, des principes considérés comme purement spoliateurs, en soutenant activement une propagande subversive, dirigée contre les Gouvernements existants, les Soviets se dérobaient aux obligations les plus impérieuses du droit des gens et s'excluaient eux-mêmes du concert des Etats. L'existence du système bolchéviste était inconciliable avec l'existence du système appliqué dans le reste du monde. Dans ces condi-

tions, la question de la reconnaissance des Soviets ne se posait pas; bien plus, elle ne pouvait pas se poser. Aux yeux de l'Europe, les Soviets ne formaient pas un gouvernement, mais une bande d'émeutiers hors la loi, en révolte contre l'ordre établi.

D'ailleurs, ce n'était plus au nom d'intérêts particuliers mis en péril, ce n'était plus pour défendre l'indépendance de certaines nations, que les Alliés agissaient; c'était au nom des principes les plus élevés du droit et de la morale. Dans leur esprit, aucune nation ne pouvait rester indifférente à l'action d'un gouvernement tel que le Gouvernement bolchéviste. C'est pourquoi, mandataires des plus hauts intérêts de l'humanité, ils contestaient à n'importe quel Etat le droit de rester neutre dans la lutte qu'ils entreprenaient contre les Soviets. Cette lutte, ils la concevaient comme une opération collective de police internationale, échappant au droit commun, du genre de celles entreprises, dans l'intérêt général, contre des pirates ou des pillards. Les Alliés avaient pris l'engagement de lever le blocus de l'Allemagne, dès qu'elle aurait procédé à la ratification régulière et complète du Traité de Versailles. Lorsqu'au mois d'octobre 1919, après la ratification du Traité par la République allemande, les Alliés examinèrent les conséquences que pourrait comporter la suppression du blocus sur les opérations entreprises en Russie, ils tombèrent unanimement d'accord que le blocus de la Russie devait être maintenu, et que, comme le pouvoir des Soviets n'avait aucun titre pour prétendre être traité comme un gouvernement, ce blocus n'avait pas besoin, pour être valable, d'être préalablement notifié aux bolchévistes. Aucun document ne définit, de façon plus claire, le point de vue des Alliés à cet égard que la note qu'ils adressèrent, le 25 octobre, aux divers Etats neutres : « L'hostilité avouée des bolchévistes contre tous les gouvernements et le programme de révolution internationale qu'ils répandent, constituent un grave danger pour la sécurité nationale de toutes les Puissances. Tout accroissement de la force des bolchévistes

augmenterait le danger et serait contraire au désir de tous les peuples qui cherchent à rétablir la paix et l'ordre social.

« C'est dans cet esprit que les Gouvernements alliés et associés, après la levée du blocus de l'Allemagne, n'ont pas autorisé leurs ressortissants à reprendre les relations commerciales avec la Russie bolchéviste; ces relations, en effet, ne pourraient avoir lieu que par l'entremise des chefs du Gouvernement bolchéviste, qui, disposant à leur gré des produits et ressources que leur apporterait la liberté commerciale, y puiseraient une augmentation considérable de leur force et de la tyrannie qu'ils exercent sur les populations russes. »

Dans ces conditions, les Gouvernements alliés et associés demandaient aux Gouvernements neutres de prendre immédiatement, d'accord avec eux, les mesures nécessaires pour empêcher leurs ressortissants de se livrer à tout commerce avec la Russie bolchéviste et de donner l'assurance qu'ils mettraient rigoureusement à exécution la politique arrêtée en commun. Précédemment, ils avaient pris des mesures pour empêcher la sortie, hors de la Russie, des roubles soviétiques, gagés sur le patrimoine national, ainsi que de l'or, des titres et des valeurs; cette interdiction équivalait à un blocus, puisqu'elle privait la Russie soviétique de tout moyen légal de paiement. Il est à remarquer que les motifs exposés dans la note du 25 octobre ne font nullement allusion à la nécessité de ne pas permettre aux Soviets de disposer du patrimoine national, indûment confisqué, nécessité sur laquelle la Conférence politique russe, émue des bruits qui couraient sur la levée imminente du blocus de la Russie, avait appelé l'attention des Puissances par une note du 24 juillet; elle ne se place pas sur le terrain du droit, elle s'inspire uniquement de considérations d'ordre moral. Tuteurs du peuple russe dans la détresse, les Alliés l'encourageaient à secouer le joug qui pesait sur lui : ils aidaient simplement ce peuple à défendre ses propres intérêts et sa propre liberté contre ses ennemis et ceux de l'Europe entière.

La lourde mission qu'ils avaient assumée comportait pour eux l'obligation d'intervenir dans les affaires intérieures de

la Russie : ils s'étaient portés garants envers le peuple russe que ses droits et ses libertés ne seraient pas mis en péril par l'arrivée au pouvoir de l'Amiral Koltchak ; si, d'autre part, ils avaient admis que les problèmes territoriaux intéressant l'ancien Empire russe ne seraient pas réglés sans le consentement de la Russie, ils ne s'en étaient pas moins réservé le droit d'exiger que l'esprit, dans lequel ces problèmes seraient résolus, ne serait pas contraire aux aspirations légitimes des populations intéressées et ils estimaient que les arrangements à intervenir devraient être soumis, en quelque sorte, à leur approbation, et, en cas de désaccord, à leur arbitrage. L'article 117 du Traité de Versailles (1), d'ailleurs, ne laissait point de doute sur les droits et les devoirs que les Alliés s'attribuaient en la matière.

Si une politique d'ajournement leur paraissait la plus opportune, ils ne pouvaient, cependant, pas reculer indéfiniment l'heure où ils feraient connaître la façon dont ils entendaient appliquer leurs principes. Dans sa réunion du 26 juillet, le Conseil Suprême des Alliés, pour éviter de provoquer toute susceptibilité de la part de la Russie, avait repoussé un projet de déclaration relative aux pays baltes, que lui avait soumis la Commission compétente, et dans lequel les Puissances affirmaient « leur intention de protéger les libertés des Gouvernements baltiques, dans le cas où un gouvernement centralisé et fort serait installé en Russie ». Le 20 août, le Conseil, pour encourager la résistance des pays baltes à la pression bolchéviste, revenait sur sa décision et prescrivait la rédaction d'une déclaration sur les bases définies par la note adressée le 26 mai par les Alliés à l'Amiral Koltchak, note qui, « jusqu'à nouvel ordre, devait être considérée comme document de principe ». Si un accord n'intervenait pas rapidement entre les Etats baltes et la Rus-

(1) « L'Allemagne s'engage à reconnaître la pleine valeur de tous les Traités ou arrangements que les Puissances Alliées et Associées passeront avec les Etats qui se sont constitués ou se constitueront sur tout ou partie des territoires de l'ancien Empire de Russie, tel qu'il existait au 1^{er} août 1914, et à reconnaître les frontières de ces Etats, telles qu'elles seront ainsi fixées. »

sie, les Puissances décideraient, en consultation et d'accord avec la Société des Nations ; en attendant, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie seraient considérées comme autonomes et comme qualifiées pour entrer en relations officielles avec les Alliés : sans reconnaître l'indépendance de ces Etats, les Puissances acceptaient de recevoir en qualité d'agents diplomatiques ou consulaires officieux les représentants des Gouvernements, qui y exerçaient le pouvoir, d'accorder à ces agents, suivant les nécessités, certains des privilèges conférés aux agents diplomatiques et consulaires, de négocier avec eux toutes les questions touchant la protection des nationaux et des intérêts de ces pays, de reconnaître la validité des passeports, pièces d'identité et autres documents officiels délivrés par ces Gouvernements ou par leurs agents, de reconnaître leurs pavillons de commerce, enfin, d'accorder à ces Etats et à leurs ressortissants la protection du droit international. Le Gouvernement des Etats-Unis, persistant dans ses vues antérieurement exprimées, refusait, seul, de s'associer à une démarche de ce genre. D'ailleurs, la déclaration, destinée à encourager la résistance de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie contre les bolchévistes, perdait, entre-temps, toute utilité (1) : lassés des tergiversations alliées, ces Etats entamaient en septembre des négociations directes avec les Soviets, déclinaient l'invitation des Alliés de leur en soumettre le résultat avant la conclusion de tout accord et se préparaient à cesser les hostilités avec le Gouvernement des Commissaires du peuple, qui se déclarait disposé à reconnaître leur indépendance sans conditions.

Quelque inconvénient qu'il y eût à différer indéfiniment le règlement des questions soulevées par la guerre, les Alliés maintinrent, malgré toutes les suggestions contraires, leur décision d'en ajourner la solution définitive, jusqu'à ce que

(1) Le 25 septembre le Gouvernement britannique informait les Etats baltiques qu'il n'était pas opposé à leur reconnaissance *de jure*, mais qu'il ne pouvait agir à cet égard que de concert avec ses Alliés.

la Russie pût exprimer son opinion. C'est ainsi que, le 30 septembre 1919, le Conseil Suprême décida d'ajourner la question des îles d'Aland, sans exclure la possibilité, au cas où les circonstances politiques qui rendraient improbable un relèvement rapide de la Russie se prolongeraient, d'examiner si, dans l'intérêt des populations, il n'y avait pas lieu de rechercher, sans la participation de la Russie, une solution définitive.

La Commission des affaires baltiques s'était trouvée divisée sur la question de savoir s'il entraînait dans sa compétence d'étudier les revendications formulées par la Finlande relativement à la Carélie orientale et au district de Petchenga : l'Angleterre et les Etats-Unis, invoquant les inconvénients qu'il y aurait à retarder indéfiniment l'examen de ces affaires, observant, d'autre part, que, en reconnaissant l'indépendance de la Finlande, la Conférence de la Paix s'était déjà prononcée sur un point touchant à l'intégrité territoriale de la Russie, insistait pour que les Puissances, par une déclaration fissent connaître leur sentiment sur ces questions et donnassent ainsi, par un règlement provisoire, au Gouvernement finlandais les indications dont il avait besoin pour assurer son développement économique ; la France, l'Italie et le Japon persistaient, comme à propos des îles d'Aland, à estimer que, tant qu'un Gouvernement régulier n'existerait pas en Russie, l'examen d'une question concernant l'intégrité territoriale de la Russie serait impossible. Le Conseil Suprême, invité à se prononcer sur le point de savoir si la Commission devait examiner la question, décida, dans sa séance du 30 septembre 1919, d'autoriser la Commission à étudier comment et dans quelle mesure les revendications de la Finlande tendant à obtenir une modification de la frontière finlandaise en Carélie orientale et dans le district de Petchenga pourraient recevoir satisfaction. Mais, là encore, les événements dépassèrent les Alliés et la Commission n'eut pas à étudier à nouveau la question.

Enfin, l'article 87, § 3 du Traité de Versailles avait stipulé que « les frontières de la Pologne, qui n'étaient pas

spécifiées par le Traité, seraient ultérieurement fixées par les Principales Puissances alliées et associées ». Les Alliés attachaient le plus grand prix à ne laisser la fixation de la frontière orientale de la Pologne ni à la merci des armes, ni au hasard des tractations entre le Gouvernement polonais et les Soviets. Vers la fin de 1919, lorsqu'il s'avéra de plus en plus improbable qu'un Gouvernement russe régulier s'installerait prochainement à Moscou, les Puissances conscientes de ce que la prolongation de l'incertitude de la Pologne quant à sa frontière orientale pourrait rendre précaire l'existence de cet Etat, jugèrent indispensable de donner à l'autorité de la Pologne une assiette juridique stable. Elles procédèrent donc à un règlement provisoire de cette question, par leur déclaration du 11 décembre 1919, mais, afin de réserver formellement les droits de la Russie et afin d'empêcher la Pologne de se prévaloir indûment de cette déclaration, elles tinrent particulièrement à le faire par voie de décision unilatérale, sans s'engager envers la Pologne.

Les Alliés procédèrent, d'autre part, à la fixation du statut de l'archipel du Spitsberg et de l'île aux Ours, par le Traité signé à Paris le 9 février 1920 (1) ; le règlement de cette question, en suspens depuis bien avant la guerre, avait été préparé, en 1914, par la Conférence de Christiania sur des bases unanimement acceptées, y compris par la Russie. Ils reprirent simplement les bases de cet accord : d'ailleurs, l'article 10 du Traité plaça les droits des nationaux et des sociétés russes, déclarés égaux à ceux des ressortissants des parties contractantes, sous la protection du Gouvernement danois. Ce même article réserva l'adhésion éventuelle de la Russie, tant les Puissances estimaient que cet Etat n'aurait pas de réclamation à soulever contre une solution uniquement inspirée par le souci de la justice.

(1) En fait, il n'y avait aucune urgence à régler cette question, dont la solution avait été, plusieurs fois, déjà remise. Les véritables raisons qui poussèrent les Alliés à reconnaître à la Norvège la souveraineté sur l'archipel du Spitsberg sont d'ordre politique : l'équilibre scandinave exigeait que, puisque le Danemark obtenait le Slesvig, puisque, d'autre part, la Suède avait l'espoir de se voir attribuer les îles d'Aland, la Norvège reçût une compensation territoriale.

La politique des Alliés à l'égard de la Russie, au cours de l'année 1919, était donc, comme toute politique au jour le jour, entièrement tissée d'incohérence. Tirillés entre des tendances contradictoires, en désaccord sur les principes, gênés par des soucis de politique intérieure, aux prises avec des aspirations opposées, qu'ils avaient toutes également favorisées, ils ne surent pas se décider à temps et toutes leurs démarches eurent des conséquences contraires à leurs espoirs. Après avoir tenté d'établir la paix entre les factions, au risque de paraître trahir ceux qu'ils avaient jusque-là soutenus, ils avaient entrepris, d'eux-mêmes, la fixation du statut des Etats marginaux, pour constituer un boulevard entre les Soviets et l'Allemagne ; ensuite, gagnés à l'intervention, ils s'étaient prononcés pour Koltchak, et pour l'idée de l'intégrité territoriale de la Russie. Prenant parti tour à tour pour les Baltes et pour Koltchak, inspirant à tous des défiances par leurs tergiversations et leurs revirements, ils avaient subi passivement les événements, poussés, par une fatalité malicieuse, à n'intervenir pour une cause que lorsque tout effort en sa faveur était manifestement condamné. Leurs entreprises maladroites n'avaient eu pour résultat que de compromettre immédiatement ceux qu'ils désiraient soutenir : d'une part, la reconnaissance de l'Amiral Koltchak leur avait aliéné les pays baltes, qui, voyant leurs aspirations menacées, s'étaient réconciliés avec les bolchévistes ; d'autre part, en Russie même, l'appui qu'il donnèrent officiellement au Gouvernement d'Omsk, et qui, en fait, fut insignifiant, n'eut pour effet que d'aliéner aux Alliés la sympathie de classes importantes, des intellectuels, surtout, et que de rassembler autour des Soviets les patriotes, profondément humiliés par l'appel à l'intervention étrangère.

D'ailleurs, le Gouvernement des Commissaires, dont la gravité de la situation avait renforcé l'énergie, apparaissait aux Russes comme animé de la volonté de défendre les intérêts de leur patrie, autant que tout autre Gouvernement : le 3 octobre, il avait adressé aux Alliés une note contestant à la Conférence de la Paix toute qualité pour intervenir

dans la question des îles d'Aland, question qui, à son avis, relevait uniquement de la Russie et de la Finlande. D'autre part, les réticences de l'Amiral Koltchak et du Général Dénikine en matière de politique intérieure et agraire, leur incapacité à organiser un régime démocratique, détachaient d'eux les classes ouvrières et paysannes : tous ceux qui, en Russie, étaient sincèrement attachés à l'esprit libéral, même ceux qui avaient eu à souffrir des persécutions bolchévistes, n'avaient aucune confiance dans la conversion de l'Amiral et de ses partisans, en qui ils persistaient à voir les suppôts de l'ancien régime (1). L'effort allié, si peu efficace fût-il, était impopulaire et dispendieux : le Gouvernement britannique faisait connaître, dans un Livre blanc, qu'il publiait le 14 août, que les opérations aériennes, navales et militaires, entreprises par les forces anglaises en Russie, depuis l'armistice jusqu'au 31 juillet 1919, avaient coûté au Trésor la somme de 20.200.000 livres sterling. Le 28 juillet, M. Winston Churchill informait la Chambre des Communes que le Gouvernement anglais avait décidé de procéder, avant la fin de l'année, au retrait de ses troupes en Russie ; il éprouvait le besoin de justifier le débarquement qui avait eu lieu en août 1918 en invoquant la nécessité d'empêcher les Allemands de s'étendre librement en Russie, et la poursuite des opérations après l'armistice, en rappelant les obligations contractées envers les Gouvernements locaux. Lord Robert Cecil, affirmant, contrairement à nombre de ses déclarations précédentes, que l'action entreprise en Russie n'était pas dirigée contre le bolchévisme, recommandait la conclusion d'une trêve entre les « factions qui se faisaient la guerre en Russie » ; contre celles qui refuseraient, les Puissances emploieraient toutes leurs forces économiques pour les obliger à respecter les décisions prises de concert avec les autres. L'Italie, aussi, retirait ses troupes de Mourmansk. Quant au Gouvernement des États-

(1) Le Livre Blanc, publié en 1921 par le Gouvernement britannique, sur la Russie (*op. cit.*, pp. 71 et s.) contient des renseignements très précis au sujet des conséquences de l'intervention alliée sur l'esprit public en Russie et au sujet de l'attitude des diverses classes à l'égard de Koltchak et de Dénikine.

Unis, il répudiait toute lutte contre le bolchévisme et justifiait, devant l'opinion américaine, l'aide donnée à Koltchak, par des soucis de politique générale : « L'honneur et l'intérêt nous obligent à soutenir Dénikine et Koltchak, parce qu'à eux deux, ils retiennent les deux tiers des forces bolchévistes. L'autre tiers attaque les petits Etats nouveaux destinés à servir de tampon entre l'Allemagne et la Russie, et qui résistent actuellement, non seulement à la propagande, mais encore à ce tiers des forces bolchévistes. Ces petits Etats seraient écrasés si les deux autres tiers des bolchévistes n'étaient pas retenus par l'Amiral Koltchak et le Général Dénikine.

« Faute de soutenir l'Amiral Koltchak et le Général Dénikine, il eût été impossible de démobiliser, car nous aurions dû secourir les petits Etats-tampons, menacés d'écrasement, et maintenir l'équilibre dans l'Europe Centrale. Une situation périlleuse se serait établie, nous obligeant à des efforts bien supérieurs à l'aide que nous apportons à Koltchak et Dénikine. »

Aucune partie de la politique des Alliés ne donne l'impression du désarroi à un point tel que leur politique à l'égard de la Russie. Au fond, l'entreprise ayant échoué, les Puissances tentaient, par des déclarations publiques, de dissimuler et de renier les véritables mobiles de leur action et elles cherchaient à justifier leur intervention malheureuse, en lui prêtant d'autres fins que celles qu'elle avait poursuivies sans succès. Dès le mois de décembre, les Alliés se préoccupèrent de liquider cette politique : à la Conférence de Londres, le 13 décembre 1919, la France, l'Angleterre et l'Italie décidaient de ne pas contracter de nouveaux engagements en dehors de ceux déjà assumés. Quant au Japon et aux Etats-Unis qui avaient alors en Sibérie, respectivement, 30.000 et 8.000 hommes, comme leurs intérêts étaient directement mis en cause par la retraite de l'Amiral Koltchak dont les conséquences pouvaient être l'entrée de leurs propres troupes en contact avec l'armée rouge et une menace pour la Mandchourie, ils se réservaient de soutenir les forces anti-

bolchévistes de Sibérie par l'envoi de troupes, de matériel de guerre ou par l'ouverture de crédits. Les Alliés définissaient leur politique à l'égard de la Russie des Soviets non plus comme une politique d'intervention, mais comme une politique d'isolement et de blocus, destinée à hâter la fin du bolchévisme par l'épuisement. Les forces antibolchévistes conservaient la liberté de se procurer du matériel de guerre dans les pays alliés. Les Puissances avaient la faculté de laisser sur place toutes les missions politiques ou autres qu'elles entretenaient auprès des forces antibolchévistes ; elles rejetaient toute idée de convoquer une Conférence générale des représentants des Etats antibolchévistes formés sur le territoire de l'ancienne Russie pour aviser aux mesures à prendre contre les Soviets. — Enfin, elles marquaient leur conviction qu'il était de leur intérêt qu'il existât une Pologne forte et elles se déclaraient, en principe, prêtes à aider cet Etat à défendre les territoires qui lui étaient reconnus. Quant aux aspirations à l'indépendance des nationalités groupées aux frontières de la Russie, les Alliés se réservaient, selon les cas, de décider s'il y avait lieu de les soutenir, et dans quelle mesure.

L'issue de la lutte entreprise n'était plus douteuse : les forces de Youdénitch, d'abord, au cours de l'automne 1919, puis, selon un rythme de plus en plus accéléré, celles de Dénikine et de Koltchak, en janvier 1920, furent défaites. Dès le milieu du mois de novembre, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie entamaient des pourparlers de paix avec les Soviets. L'Estonie, qui, une fois de plus, le 22 décembre, avait vainement recouru à l'aide alliée, signait avec le Gouvernement bolchéviste, malgré l'avertissement du Conseil Suprême, les préliminaires de paix du 2 janvier 1920, aux termes desquels elle s'engageait, en particulier, à ne plus tolérer sur son territoire la présence d'aucune armée étrangère. Le 2 février, elle concluait à Dorpat un Traité de paix, entré en vigueur le 15, qui réglait définitivement les rapports entre les deux pays sur la base de la reconnaissance réciproque de leur souveraineté. La brèche ainsi pratiquée dans le front baltique menaçait d'en provoquer la ruine : les Soviets adressaient à la

Lettonie, à la Lituanie, à la Pologne, des propositions de paix qu'ils appuyaient de menaces d'autant plus redoutables qu'ils étaient débarrassés de leurs ennemis intérieurs. Aussi la Pologne, que les Puissances avaient, dès le 25 septembre, dissuadée de traiter avec les Soviets, ne dissimulait-elle pas aux Alliés que, sans leur aide, elle serait obligée d'accéder aux exigences des bolchévistes. Avec ces divers événements coïncide pratiquement la fin de l'intervention étrangère. Il ne restait plus en Russie que le Gouvernement soviétique : la poursuite du blocus, par lequel les Alliés ne pouvaient espérer le renverser, présentait l'inconvénient de condamner à la famine le peuple russe et de fermer à l'Europe un important marché. Le 16 janvier 1920, le Conseil Suprême Economique des Puissances Alliées se prononça, en principe, pour la reprise du commerce avec la Russie et décida d'étudier les conditions dans lesquelles cette reprise pourrait avoir lieu : après la politique d'intervention, la politique d'isolement, confirmée, encore, le 13 décembre 1919, par la Conférence de Londres, était à son tour, abandonnée.

CHAPITRE IV

LES NÉGOCIATIONS RELATIVES A LA REPRISE DES RELATIONS COMMERCIALES AVEC LA RUSSIE : LE PROBLÈME DE LA RECONNAISSANCE « DE FACTO » DU GOUVERNEMENT DES SOVIETS ; LES POURPARLERS DE COPENHAGUE ET DE LONDRES ; LES HOSTILITÉS ENTRE LA POLOGNE ET LES BOLCHÉVISTES ; LA RECONNAISSANCE DU GOUVERNEMENT DU GÉNÉRAL WRANGEL PAR LA FRANCE ; L'ÉTABLISSEMENT DE RELATIONS DIPLOMATIQUES ENTRE LA RUSSIE ET LES ÉTATS LIMITOPHES DE SON TERRITOIRE ; LA CONCLUSION D'ACCORDS COMMERCIAUX ; L'ACCORD ANGLO-RUSSE DU 16 MARS 1921 ; LE REVIREMENT DE LA JURISPRUDENCE BRITANNIQUE DANS L'APPRÉCIATION DE LA VALIDITÉ DES ACTES DU GOUVERNEMENT DES SOVIETS ; LA RECONNAISSANCE « DE FACTO » ET LA RECONNAISSANCE « DE JURE » D'UN GOUVERNEMENT.

Les Alliés, en autorisant la reprise des relations commerciales avec la Russie soviétique, entendaient éviter tout rapport avec le Gouvernement des Commissaires du peuple. La reprise des relations d'affaires n'impliquait, dans leur esprit, que des opérations engageant des personnes privées à leurs risques et périls ; comme la situation des Puissances à l'égard du Gouvernement des Soviets ne devait être en rien modifiée, les actes que ce Gouvernement avait accomplis par voie de décisions législatives ou administratives, n'étaient pas couverts par l'immunité de juridiction, prérogative essentielle de l'exercice de la souveraineté et étaient considérés comme des

opérations effectuées par des personnes privées, soumises, par conséquent, au droit commun ; si donc les transactions portaient, par exemple, sur des biens nationalisés en vertu de décrets du Gouvernement bolchéviste, rien ne pouvait empêcher les propriétaires dépouillés de revendiquer leur bien en justice. D'autre part, comment nouer des relations commerciales avec un pays, dont, conformément aux doctrines collectivistes, tous les moyens de production avaient été, les uns après les autres, nationalisés, sans reconnaître, au moins, *de facto*, le Gouvernement de ce pays ? Le commerce extérieur, en particulier, avait été confié au Commissariat du peuple pour le commerce et l'industrie, par le décret du 22 avril 1918 (1). La reprise des relations commerciales avec la Russie, outre qu'elle soulevait, comme dans les cas ordinaires, une foule de questions relatives à la validité juridique des actes du Gouvernement soviétique : délivrance et visa de passeports, de documents de navigation, etc... devait avoir pour résultat de mettre les industriels et les négociants alliés en contact, non pas avec des particuliers russes, mais avec le Gouvernement russe lui-même. La situation était paradoxale : les Alliés, pour éviter de reconnaître le Gouvernement des Soviets, déclaraient simplement que leurs nationaux pouvaient librement entrer en relations d'affaires avec les nationaux russes, et voilà que tout le trafic de la Russie était entre les mains du Gouvernement bolchéviste. D'autre part, les transactions commerciales n'étaient possibles que si les Alliés acceptaient que les Soviets fissent usage des seuls moyens de paiement qui fussent à leur disposition, savoir des biens et des droits qu'ils s'étaient indûment appropriés. Pour éviter ces difficultés, les Alliés envisagèrent d'entrer en pourparlers avec les coopératives russes, qui paraissaient, dans l'économie bolchéviste, échapper à l'emprise des autorités officielles (2), et qui, d'autre part, écoulant uniquement les

(1) Décret du 22 avril 1918 sur la nationalisation du commerce extérieur. W. Hahn et A. von Lilienfeld-Toal, *op. cit.*, pp. 128 et s.

(2) Une série de décrets, dont les plus importants sont ceux du 12 avril, du 29 mai, du 21 novembre 1918, du 20 mars, du 5 août 1919, du 31 janvier

produits agricoles, disposaient de moyens d'échanges autres que les marchandises confisquées. Ils cherchèrent donc à nouer des opérations commerciales avec les coopératives, pour autant que l'activité de ces associations serait reconnue indépendante de tout contrôle gouvernemental.

Mais il était nécessaire de tenir compte de la volonté du Gouvernement des Soviets de parvenir, par la reprise des relations commerciales, à obliger les Puissances à entrer en rapports avec lui. La recherche de ce but lui était inspiré, non par un vain désir de prestige politique, mais par des soucis matériels : la condition même de tout trafic entre la Russie et l'extérieur était que la validité des mesures communistes édictées par les Soviets, et, en particulier, le droit de disposer des biens nationalisés ne fussent pas contestés : or, le seul moyen d'empêcher la justice étrangère de soumettre à sa censure les actes accomplis par le Gouvernement bolchéviste, était que ce Gouvernement fût reconnu comme le Gouvernement exerçant régulièrement la souveraineté en Russie. Avec une ténacité inlassable, les Soviets cherchèrent à atteindre ce résultat, apportant dans le choix des moyens cette liberté que donnent, seules, la conscience d'être parvenu aux limites extrêmes de la ruine et la certitude de n'avoir plus à redouter de malheur nouveau. Désormais, tantôt par la ruse, tantôt par la menace, excitant, tour à tour, les appétits et les rivalités des capitalistes étrangers, invoquant la pitié de l'univers pour alléger les maux dont ils étaient les auteurs, exploitant le malaise économique dont l'absence de la Russie du marché des échanges faisait souffrir l'Europe, poursuivant sans interruption leur propagande subversive à travers l'Europe, les Soviets furent tout à leur unique dessein : traiter avec les Puissances au nom de la Russie, sous une forme diminuée, mineure, d'abord, soit, mais avec l'espérance de prendre place, un jour, dans le concert européen. Rarement,

et du 19 avril 1920 avaient confié aux sociétés coopératives, dotées d'une assez large autonomie, l'organisation de la production agricole et, dans une certaine mesure, industrielle, ainsi que du ravitaillement de la population. W. Hahn et A. von Lilienfeld-Toal, *op. cit.*, *passim*.

il serait puéril de le nier, cause fut servie avec une âpreté aussi persistante, avec une indifférence aussi réaliste dans la mise en œuvre des moyens.

D'ailleurs, la défaite de l'Amiral Koltchak, suivie de la renonciation à la politique d'intervention et de blocus avait rendu aux Puissances leur liberté d'action. Elles ne contestaient plus à la Russie le droit de se donner telle forme de Gouvernement qu'elle désirait ; elles cherchaient simplement à protéger leur propre territoire contre l'invasion du bolchévisme. Jusqu'alors, sans s'inquiéter de savoir si les Commissaires du peuple jouissaient effectivement de la souveraineté sur une vaste étendue du territoire russe, elles avaient refusé de reconnaître le gouvernement des Soviets et dénié ainsi à ses actes toute valeur ; désormais, la question de la reconnaissance allait cesser d'être une question uniquement politique pour entrer dans une phase juridique. D'autre part, les Alliés, relevés de tout engagement, pouvaient désormais, dans leur attitude envers les populations allogènes, s'inspirer uniquement des principes généraux sur lesquels ils avaient établi la paix européenne. Le 10 janvier 1920, l'Angleterre, la France et l'Italie reconnaissaient comme Gouvernements de fait les Gouvernements de Géorgie et d'Azerbaïdjan ; le 6 février, le Japon se joignait à cette démarche, tandis que les Etats-Unis décidaient de s'abstenir. Le 19 janvier, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie reconnaissaient le Gouvernement arménien, comme Gouvernement de fait ; le 26 janvier, les Etats-Unis et, le 6 mars, le Japon se ralliaient à cette décision. La Conférence de Londres, peu après, reconnaissait les droits de la Roumanie sur la Bessarabie.

Il s'agissait donc d'ouvrir des pourparlers avec les représentants des coopératives russes (1) pour rechercher dans quelles conditions pouvaient être établis des rapports directs tendant à l'échange des produits agricoles russes contre les

(1) Les coopératives russes s'étaient groupées, pour entrer en relations d'affaires avec les négociants étrangers, en un syndicat dont la raison sociale était : « A.R.C.O.S. » (All Russian Cooperative Societies).

objets fabriqués de l'Europe occidentale. Un contrôle rigoureux devait être exercé sur ce trafic, qui ne serait toléré que par certains ports, et qui ne devait pas avoir pour conséquence la sortie de nationaux russes hors de leur pays. Le 6 février 1920, M. Millerand définissait, devant la Chambre des Députés, l'attitude du Gouvernement français à l'égard des bolchévistes : pas d'immixtion dans les affaires intérieures de la Russie, pas de rapports diplomatiques avec le Gouvernement des Soviets ; relations économiques, par l'entremise des coopératives, avec le peuple russe, aussi bien dans l'intérêt de celui-ci, par esprit d'humanité, que pour permettre à l'Europe occidentale d'échanger des produits manufacturés contre des matières premières ; aide aux Etats reconnus *de jure* ou *de facto*, situés autour de la Russie soviétique, au cas où ils seraient attaqués par les armées rouges. Le Conseil Suprême, réuni à Londres le 25 février, confirmait ces principes, et ajoutait que les Gouvernements alliés, s'ils étaient consultés par les Gouvernements des Etats limitrophes de la Russie, ne pourraient pas prendre la responsabilité de leur conseiller de continuer la guerre, si leurs propres intérêts le leur déconseillaient, qu'ils pourraient, moins encore, leur recommander d'adopter une politique d'agression contre la Russie, mais que, si celle-ci les attaquait, ils leur donneraient toute l'assistance possible ; il confirmait la résolution du 16 janvier relative à la reprise des relations commerciales et il décidait, enfin, qu'en vue d'obtenir des informations impartiales et autorisées sur la situation en Russie, une Commission d'enquête y serait envoyée par la Société des Nations.

Cette enquête, qui eût pu éclairer si utilement l'Europe sur les premiers résultats du Communisme en Russie, fut repoussée par les Soviets, sous le prétexte que, puisque la Pologne, avec qui ils étaient en guerre, était soutenue par certains membres de la Société des Nations, cette dernière ne pourrait s'acquitter impartialement de sa mission. Du 8 au 10 avril, à Copenhague, des négociations furent ouvertes entre Krassine, délégué de l'Union panrusse des coopératives et MM. Wise, du Halgouët et de Chevilly, membres

du Comité permanent du Conseil Suprême Economique. Il apparut bientôt que les Soviets n'avaient pratiquement pas de marchandises disponibles pour des échanges commerciaux et qu'ils désiraient payer en or les livraisons qui leur seraient faites ; le but qu'ils poursuivaient était, non le relèvement de la Russie, mais la consolidation du régime bolchéviste et l'extension de la propagande communiste. Accepter en paiement l'or qui appartenait à l'ancien Etat russe, c'était reconnaître que le Gouvernement des Soviets était le Gouvernement régulier de la Russie. D'ailleurs, le traité signé à Dorpat, le 2 février, en ouvrant au trafic de la Russie le port de Reval, rendait illusoire tout contrôle des personnes, aussi bien que des marchandises ; bien plus, il libérait les Soviets des privations que leur imposait le blocus et leur donnait une latitude dont ils surent, au cours des négociations engagées, tirer un large profit.

Au demeurant, le fait que le Gouvernement des Commissaires n'était pas reconnu, ne nuisait pas seulement aux Russes. La protection des intérêts des ressortissants alliés en Russie, les problèmes ordinaires de la vie internationale, auxquels venaient s'ajouter les problèmes soulevés par la guerre : rapatriement des prisonniers de guerre et des nationaux respectifs, statut des réfugiés, ravitaillement de la Russie, ne pouvaient pas, à la longue, être uniquement réglés par des expédients. En 1919, la Croix-Rouge danoise avait servi d'intermédiaire entre la Russie soviétique et les Puissances, qui, de la sorte, n'avaient pas eu à se prononcer sur l'existence du Gouvernement des Soviets. Avec la reprise, envisagée, des relations d'affaires, des difficultés nouvelles allaient apparaître : les passeports, les documents de commerce et de navigation, qui sont indispensables dans les échanges internationaux, devraient être délivrés et visés par les autorités locales, c'est-à-dire les autorités soviétiques. La reconnaissance de la validité de ces documents n'impliquait-elle pas la reconnaissance des autorités qui les avaient revêtus de leur signature ? Cette question allait devenir d'autant plus obsédante que, toute la vie économique de la

Russie étant nationalisée, il était pratiquement impossible, malgré tous les détours, de reprendre des relations avec ce pays, en ignorant le Gouvernement qui en gérât ou en contrôlait l'activité. Au surplus, l'inévitable crise économique, qui avait suivi l'installation du régime communiste, avait paralysé à un tel point la production que, selon toutes les prévisions, les échanges entre les pays alliés et la Russie ne pourraient être que d'un volume insignifiant : si bien que le problème de la reprise des relations commerciales avait, en fait, un caractère plus théorique que pratique et que son intérêt tenait beaucoup moins au rétablissement du trafic entre la Russie et l'Europe qu'à la question politique, qu'elle soulevait indirectement, de la reconnaissance du Gouvernement soviétique. Les efforts que déployaient les Soviets pour étendre leur propagande, efforts favorisés par les représentants du Gouvernement bolchéviste à l'étranger eux-mêmes, rendaient suspecte la sincérité des intentions de ce Gouvernement de nouer des relations d'affaires et accrédiétaient l'opinion que le but poursuivi par les Délégations soi-disant commerciales de la Russie à l'étranger tendait surtout à accroître l'efficacité de cette propagande : la révélation des efforts déployés par Litvinov et Kamenev pour gagner à leur influence, grâce à d'importants subsides, un journal anglais, le *Daily Herald*, faisaient ressortir nettement combien étaient fondées les inquiétudes de ceux qui appréhendaient une politique de rapprochement avec les Soviets.

Par une note du 11 mars, le Gouvernement des Etats-Unis avait manifesté son intention de ne rétablir de rapports commerciaux avec la Russie des Soviets qu'après accord avec les Alliés ; il se déclarait prêt à lever, dès le 10 avril 1920, toutes les restrictions qui limitaient les échanges. Le Gouvernement français faisait observer que la Russie, peu capable d'exporter, serait tentée de payer les importations dont elle avait besoin, en aliénant ou en engageant des parties de son domaine public, lequel constituait le gage commun de ses créanciers étrangers. Il proposait que les Gouvernements alliés, avant de reprendre le trafic, s'enten-

dissent pour déclarer qu'ils déniaient au Gouvernement des Soviets tout droit d'aliéner les avoirs formant la fortune de la Russie et représentant, à ce titre, des garanties d'exécution de ses engagements internationaux. Le Gouvernement français, d'autre part, s'opposait à la sortie de l'or hors de Russie, et il marquait son intention de prendre, le cas échéant, toutes mesures utiles pour le faire saisir judiciairement, ou, tout au moins, frapper d'opposition dans les banques et établissements où il serait déposé. Il refusait, enfin, d'admettre la validité de concessions qui seraient consenties à des étrangers en Russie par un Gouvernement non régulièrement reconnu. En somme, les transactions devaient, à son avis, se borner à des échanges de marchandises. Il admettait donc la reprise immédiate des transactions commerciales entre particuliers, mais il se refusait à se laisser entraîner à la conclusion d'accords équivalant à de véritables traités de commerce, qui impliqueraient la reconnaissance du Gouvernement bolchéviste. Dans son opinion, la Russie ne devait pas être représentée, à l'étranger, par des agents consulaires, mais par des agents techniques chargés exclusivement des affaires commerciales, ce qui comportait la reconnaissance de l'existence de fait d'un organisme russe ayant un caractère technique et privé, mais n'ayant pas le caractère d'une émanation du Gouvernement des Soviets.

Malgré cette attitude de principe, rigoureusement logique, la France ne s'en trouvait pas moins dans la nécessité, ou bien de s'abstenir positivement de la protection de ses nationaux en Russie, ou bien de s'adresser au seul pouvoir qui y gouvernât en fait : les Puissances avaient beau décider que le Gouvernement des Soviets était, pour elles, inexistant, il n'en restait pas moins que la Russie ne pouvait pas, à la longue, être considérée comme entièrement absente de la vie internationale : les intérêts des ressortissants alliés eussent été les premiers à souffrir de la persistance d'une telle situation. La signature, le 20 avril 1920, à Copenhague, d'un accord entre M. Duchesne, consul de France, pour le Gouvernement français, et Maxime Litvinov, pour les Commis-

saïres du peuple, suffit à faire apparaître l'étrangeté de cette situation. Certes, ce n'était pas le Gouvernement des Soviets, mais les « Commissaires du peuple », qui étaient les signataires ; certes, l'accord était rédigé en la forme, plutôt, d'un contrat de droit privé que d'un acte international. Le texte, pour ingénieux qu'il fût, ne parvenait pas à dissimuler, toutefois, qu'aux yeux du Gouvernement français, dans les « régions soumises au pouvoir des Soviets de Russie et d'Ukraine », le Gouvernement bolchéviste était bien le Gouvernement de fait et que ce Gouvernement avait qualité pour contracter des engagements qui, quelque limités qu'ils fussent, comportaient pour le signataire un certain degré d'existence internationale. Au demeurant, l'objet d'un tel accord touchait à l'une des prérogatives essentielles de la souveraineté, l'une de celles qui, à aucun titre, ne pourrait être conçue comme entrant dans les attributs d'un groupement privé, si puissant fût-il, la protection des nationaux : il reconnaissait au Gouvernement des Soviets le droit de réclamer le rapatriement en Russie et en Ukraine soviétiques de « tous les militaires russes y consentant, non seulement ceux qui auraient été faits prisonniers de guerre au cours des opérations contre les forces bolchévistes », mais aussi, « ceux qui avaient fait partie du corps expéditionnaire russe envoyé en France et en Macédoine » par le Gouvernement impérial.

Le 26 avril, malgré les faibles espérances que laissaient entrevoir les négociations commencées, le Conseil Suprême, réuni à San Remo, décida que les représentants des Alliés conféreraient à Londres avec Krassine et la Délégation commerciale russe, à l'exception de Litvinov : les entretiens porteraient sur les possibilités d'échanges, non plus seulement avec les coopératives, mais aussi avec l'ensemble de la Russie. Déjà, le 15 avril, Krassine avait tenté de conclure un accord au nom du Gouvernement bolchéviste avec un syndicat d'hommes d'affaires suédois, mais le Cabinet de Stockholm se refusa à garantir l'insaisissabilité, par les créanciers de l'ancienne Russie, de l'or déposé par les Soviets dans les banques suédoises en couverture de leurs com-

mandes. Le 15 mai, l'accord était conclu par le même Krasine, cette fois-ci, au nom de l'Union panrusse des coopératives, avec un puissant groupement privé, l'Union des Industriels suédois, et le Gouvernement de Stockholm consentait, dans ces conditions, à garantir contre toute saisie, l'or qui serait expédié de Russie en Suède par Reval.

Le 30 mai, les pourparlers reprirent à Londres entre Krasine et les délégués du Conseil Suprême Economique, M. Wise, pour l'Angleterre, MM. du Halgouët et Avenol, pour la France (1), M. Giannini, pour l'Italie, le Baron de l'Escaille, pour la Belgique. Krassine n'était plus simplement le représentant de l'Union des Coopératives : c'était, d'ailleurs, au prix d'une fiction singulièrement complaisante que ce Commissaire du peuple avait pu être admis aux négociations de Copenhague comme le délégué de groupements privés ; il était aussi, mais cette fois officiellement, celui du Gouvernement bolchéviste lui-même. Interrogé sur ce point, le 3 juin, à la Chambre des Communes, M. Lloyd George déclarait qu'il agissait « au nom et sous l'autorité du Gouvernement des Soviets ». Au demeurant, le décret du 11 juin 1920 vint, à point nommé, supprimer toute ambiguïté, en enlevant toute autonomie aux coopératives en matière de commerce extérieur et en confiant toutes les transactions de cet ordre au Commissariat du Commerce et de l'Industrie, qui devint, désormais, le Commissariat du Commerce extérieur. Les pourparlers de Copenhague avaient échoué, parce qu'ils avaient montré l'impossibilité de tout échange de marchandises entre la Russie et l'étranger : l'économie communiste avait, à tel point, ruiné la production intérieure que toute exportation de marchandises paraissait, malgré les assurances emphatiques des émissaires bolchévistes, devoir être réduite à d'insignifiantes proportions. Dès lors, le problème, d'économique, redevenait politique : les Alliés accepteraient-

(1) Les représentants de la France n'assistaient à ces pourparlers qu'en observateurs.

ils d'être payés avec cet or (1), qui ne pouvait être considéré comme un moyen de paiement légal que si le Gouvernement des Soviets était tenu pour le gouvernement régulier de la Russie ? Krassine avait beau insister sur le fait que son gouvernement n'aspirait pas à sa reconnaissance officielle, mais qu'il demandait simplement que les Russes munis de passeports fussent libres de conclure des affaires à l'étranger et que leurs dépôts en banque, condition primordiale de toute transaction, ne pussent pas être saisis par les créanciers de l'ancien Gouvernement russe. Le problème des rapports commerciaux n'était soluble que si les Puissances contractaient un engagement, qui ne pouvait pas se concevoir sans la reconnaissance du Gouvernement bolchéviste. La France était délibérément hostile à cette manière de voir : dès le 4 juin, elle avait chargé M. Delavaud, son Ministre à Stockholm, de protester auprès du Gouvernement suédois contre l'accord du 15 mai et d'entreprendre au nom des porteurs de fonds d'Etat russes, des démarches judiciaires pour faire mettre sous séquestre l'or déposé en banque par le bolchévistes. En Angleterre (2), si les milieux conservateurs blâmaient sévèrement une politique, dont la première conséquence était la consécration des actes de spoliation accomplis par les Commissaires du peuple, le monde des affaires, séduit par les promesses de Krassine, inquiet, d'autre part, de voir des pays moins scrupuleux bénéficier, seuls, des commandes des Soviets, pressait le gouvernement d'abandonner son intransigeance. M. Lloyd George, qui, dès longtemps, inclinait au rapprochement avec les Soviets, exprimait nettement cet état d'esprit, lorsque, le 3 juin, il disait à la Chambre des Communes : « Une nation commerçante ne peut pas se permettre trop de préjugés. Elle ne

(1) Cet or, en effet, appartenait à l'Etat russe, puisqu'il faisait partie de l'encaisse métallique de la Banque de Russie.

(2) Il convient de signaler, à cet égard, que, dès le mois de novembre 1919, le député travailliste O'Grady était entré en rapports, à titre d'émissaire officieux du Gouvernement britannique, avec Litvinov. D'autre part, dès le 12 février 1920, un accord avait été conclu entre l'Angleterre et les Soviets, déterminant les conditions dans lesquelles seraient échangés les prisonniers de guerre.

saurait toujours examiner le passé de ses clients. » Aussi bien, des soucis d'une autre nature poussaient-ils le Gouvernement britannique à adopter, en la matière, un point de vue différent du point de vue français : déjà, à Copenhague, les négociations avaient revêtu un caractère politique marqué. Outre l'échange réciproque des prisonniers, l'Angleterre avait posé, comme condition préliminaire à un accord, l'engagement de s'abstenir de toute propagande subversive et de tout acte hostile, aussi bien dans les Iles britanniques que dans les divers territoires de l'Empire. Les soucis de l'Angleterre à cet égard n'étaient pas vains : les troupes rouges venaient de refouler l'armée britannique hors d'Enzeli, le port persan du Sud de la mer Caspienne qu'elle occupait, et elles envahissaient la Perse ; d'autre part, maître du Caucase, le Gouvernement de Moscou gagnait à son influence les patriotes turcs, qui, chassés de Constantinople par les forces anglaises, luttaient pour l'indépendance de leur pays, et, reprenant la politique de l'Allemagne pendant la guerre, il cherchait à soulever contre l'Angleterre tout l'Islam, depuis l'Egypte jusqu'au Bengale. Autant que la Russie, l'Empire britannique avait intérêt à ce que des relations normales s'établissent entre le Gouvernement des Soviets et lui. De plus, décidée à retirer la mission qu'elle entretenait encore dans le Sud de la Russie, l'Angleterre tenait à régler avec les Soviets l'évacuation de la Crimée, où le Général Wrangel avait rallié les débris de l'armée Dénikine, car l'appui qu'elle avait donné au Gouvernement d'Ekaterinodor lui faisait un devoir de demander aux Commissaires du peuple de renoncer à exercer des représailles lorsqu'ils reprendraient possession de ce pays. De leur côté, les bolchévistes, contre qui la Pologne, lasse de négociations sans résultat, avait repris, à la fin d'avril, une offensive, dont le succès grandissant inquiétait les Soviets, insistaient pour que la Grande-Bretagne et ses alliés obtinssent du Gouvernement de Varsovie qu'il arrêtât les hostilités, ainsi que du Général Wrangel, qui, malgré les injonctions de l'Angleterre, était entré en campagne.

La mission britannique quitta la Crimée : Wrangel avait repoussé la médiation qui lui avait été offerte, pour mettre un terme aux opérations en cours. Le Gouvernement anglais déclina toute responsabilité pour les conséquences que pourrait comporter la décision prise par le général. Par contre, si le Cabinet de Londres, bien qu'il n'eût cessé de conseiller la modération à Varsovie, s'était résolu à intervenir pour faire arrêter les opérations des armées polonaises, son geste aurait été considéré comme inamical par la France et par la Pologne. — Entre-temps, le Comité permanent du Conseil Suprême Economique, qui devait exclure de ses débats toutes les questions ayant un caractère politique, poursuivait ses échanges de vues avec Krassine sur la législation intérieure de la Russie, sur les garanties offertes aux négociants étrangers, sur les pouvoirs des autorités soviétiques locales et des divers gouvernements fédérés. Aux questions qui lui étaient posées, la Délégation bolchéviste faisait des réponses dilatoires et insistait sur la nécessité de l'intervention alliée pour le rétablissement de la paix.

Les divergences de vues qui séparaient les Puissances étaient telles qu'à la fin du mois de juin, le Conseil Suprême Economique, ne pouvant tomber d'accord sur des propositions communes, fut dissous. Désormais, chacun des Gouvernements alliés était libre d'adopter à l'égard des Soviets l'attitude qui lui paraîtrait convenable.

Le 1^{er} juillet, le Gouvernement britannique énumérait, dans un memorandum qu'il remettait à Krassine, sur le point de rentrer à Moscou, les conditions qui lui paraissaient devoir former la base d'un accord entre la Russie et l'Angleterre, et dont l'acceptation équivaldrait à un armistice entre ces deux Etats, en attendant la conclusion de la paix (1). Ces conditions étaient les suivantes : a) abstention de tout

(1) Il est à peine besoin de faire ressortir l'impropriété des termes : « armistice, paix », employés dans le memorandum britannique du 1^{er} juillet : aussi bien serait-ce se méprendre sur leur véritable sens que de leur attribuer une portée juridique et d'en déduire, par exemple, que l'Angleterre se considérerait comme étant en guerre avec les Soviets.

acte d'hostilité et renonciation à toute propagande ; b) échange des nationaux prisonniers ou retenus ; c) engagement de rembourser les dettes contractées envers les ressortissants privés britanniques en Russie et réciproquement, pour la fourniture de marchandises ou pour des services personnels ; d) reprise des relations commerciales sur un pied d'égalité, sans préjudice du droit, pour les parties contractantes, de s'opposer à la nomination de certains agents officiels. Quant à la reconnaissance des dettes contractées envers les ressortissants étrangers par l'Etat russe, le Gouvernement britannique s'abstenait d'y faire allusion : il n'ignorait pas, en effet, que les Soviets persistaient à refuser d'en assumer la charge. Le Gouvernement bolchéviste n'était, d'ailleurs, pas à court d'arguments pour justifier son attitude : il rappelait, à cet égard, le rejet des propositions conciliantes qu'il avait soumises en 1919, en les subordonnant à une seule condition, le rétablissement de la paix. Depuis lors, disait-il, les opérations qu'il avait été obligé d'entreprendre contre les armées blanches soutenues par les Alliés, avaient entièrement transformé la situation, et il estimait qu'il devait être indemnisé des frais que lui avait imposés l'intervention alliée. Pratiquement, les contre-réclamations qu'il présentait compensaient les dettes de l'Etat russe (1).

L'Italie partageait sensiblement le point de vue anglais. Dès le 8 juillet, Tchitchérine informait le Gouvernement britannique de l'acceptation de l'ensemble de ces conditions, et de l'envoi à Londres d'une délégation chargée de conclure un accord définitif.

Le Gouvernement américain, qui avait proposé aux Alliés, à l'origine, d'élaborer, de concert, un plan d'action pour la reprise des affaires avec la Russie et d'empêcher, ainsi, certains pays moins scrupuleux de s'y créer, à la faveur du désordre régnant, une situation privilégiée, estimait

(1) Sous la présidence de M. Noulens, s'était formée une Commission Internationale pour la protection des intérêts privés en Russie, qui pressait les Gouvernements alliés d'obtenir des Soviets qu'ils s'engageassent à reconnaître les dettes de l'Etat russe et à restituer les biens privés confisqués.

que, puisque, comme l'expérience venait de le démontrer, tout commerce avec des personnes ou des groupes privés était impossible, la seule voie ouverte était de s'en tenir à l'annulation de l'interdiction du trafic avec la Russie. L'Amérique désirait marquer nettement que cette décision n'impliquait, à aucun degré, la reconnaissance du régime des Soviets ou de toute autre faction existant en Russie ; les transactions avec ce pays ne pourraient être entreprises que sous la responsabilité personnelle et aux risques de ceux qui s'y livreraient, et sans qu'ils pussent, à aucun titre, invoquer la protection du Gouvernement américain. Les Gouvernements japonais et français se ralliaient à cette manière de voir. Le 24 juin, M. Millerand déclarait, à la Chambre des Députés, qu'il n'était disposé à reconnaître le Gouvernement des Soviets que le jour où il aurait déclaré publiquement qu'il se tenait pour solidaire et responsable de tous les engagements internationaux contractés par les Gouvernements russes antérieurs, parce que, ce jour-là, seulement, le Gouvernement des Soviets aurait pris figure de gouvernement. Le Gouvernement français décidait de saisir les avoirs liquides de l'Etat russe en France, afin de compenser, à due concurrence, la créance du Trésor français sur cet Etat : à cet effet, un arrêté de M. Millerand, en date du 29 juin 1920, instituait, près la Présidence du Conseil, une Commission de liquidation russe, chargée de dresser l'arrêté général des sommes dont l'ancien Etat russe était débiteur envers l'Etat français, et, pour y parvenir, de liquider les contrats, marchés et stocks en suspens, par tous les procédés appropriés, amiables ou contentieux : les fonds liquides obtenus grâce à ces opérations devaient être mis sous séquestre et le montant, en être porté au crédit du compte de l'Etat russe dans les livres du Trésor (1).

Des événements politiques d'une portée considérable vinrent jeter le trouble dans les combinaisons qui se préparaient.

(1) Journal Officiel de la République française, 1^{er} juillet 1920, p. 266, col. 2

Les opérations militaires, qui, depuis les derniers jours du mois de juin, tournaient à l'avantage des Soviets, prirent soudain un cours précipité ; après avoir évacué Kiev, et tous les territoires conquis en Ukraine, les armées polonaises se mirent à battre en retraite, dans un désarroi tel qu'une issue fatale pour la Pologne paraissait imminente. Les Alliés, réunis à la Conférence de Spa pour étudier d'autres problèmes, furent contraints d'examiner les mesures propres à sauver la Pologne de la ruine. Le Gouvernement britannique, fidèle à sa politique de rapprochement avec les Soviets, insistait pour que les Alliés offrissent leur médiation aux deux adversaires et proposassent la convocation d'une conférence chargée d'établir la paix en Europe orientale ; en attendant, un armistice serait immédiatement conclu entre les forces de la Russie des Soviets, d'une part, les armées de la Pologne et celles du Général Wrangel, d'autre part, en vertu duquel les troupes polonaises se retireraient sur la ligne définie, le 9 décembre 1919, par les Alliés comme devant être provisoirement la frontière orientale de la Pologne, et l'armée du Général Wrangel se retirerait en Crimée. Le Gouvernement français estimait que cette offre, qui marquait l'abandon complet de la politique jusqu'alors suivie par les Alliés, et qui impliquait, bien que d'une manière indirecte, la reconnaissance du Gouvernement des Soviets, devait être subordonnée à l'acceptation, par ce dernier, d'un principe fondamental de droit international, savoir l'obligation pour le Gouvernement d'un Etat de tenir les engagements assumés par les Gouvernements auxquels il a succédé. M. Lloyd George, voulant, à tout prix, assurer le succès de sa démarche, combattit ce point de vue ; il convint, toutefois, que la note, qu'il proposait d'adresser au Gouvernement des Soviets, n'impliquait, en aucune manière, la reconnaissance de ce Gouvernement par les Alliés. L'accord n'ayant pu se faire sur un texte commun, le Gouvernement britannique adressa, le 11 juillet 1920, en son propre nom, au Gouvernement bolchéviste une note, dans laquelle, après avoir pris acte, avec satisfaction, de l'adhésion de ce dernier aux principes

énoncés dans le memorandum anglais du 1^{er} juillet et avoir accepté de poursuivre les négociations avec les délégués russes, dès leur retour en Angleterre, il exprimait les soucis que lui causait la guerre entre la Pologne et la Russie : pour parer aux dangers que présentait la situation, il se disait d'accord avec ses alliés pour proposer au Gouvernement russe des Soviets la conclusion immédiate d'un armistice sur la ligne du 9 décembre 1919 et l'ouverture de négociations de paix à Londres. Il informait les Commissaires du peuple que la Pologne avait déjà accepté ces conditions.

Le Gouvernement des Conseils, qui se croyait certain d'une victoire éclatante sur la Pologne, préféra s'en rapporter au sort des armes; Tchitchérine tout en protestant de ses intentions pacifiques, déclina, dans une réponse évasive, la médiation offerte, se déclara prêt à étudier les propositions que lui soumettrait directement la Pologne et exprima sa satisfaction que la reprise des relations commerciales entre la Russie et la Grande-Bretagne parût imminente. Il se garda bien de ne pas prendre acte de la notable amélioration de la position internationale de son Gouvernement, d'autant que cette amélioration paraissait surtout due à la victoire des troupes bolchévistes.

Le 20 juillet, M. Lloyd George marquait au Gouvernement bolchéviste que, bien que les Alliés fussent décidés à ne pas intervenir, ils étaient résolus à secourir la Pologne, si les armées russes dépassaient les frontières ethniques définies par la Déclaration du 9 décembre 1919. Il demandait aux Soviets d'inviter Kamenev et Krassine, leurs délégués aux négociations de Londres, à ne pas quitter Reval, jusqu'à ce que l'accord fût réalisé sur ces questions préliminaires. Tchitchérine donna son adhésion à la proposition de réunir une conférence, mais il voulait, non pas une conférence sous les auspices des Alliés, mais une conférence où le Gouvernement bolchéviste siègerait d'égal à égal avec les Gouvernements alliés, et dont seraient exclus les Gouvernements des Etats limitrophes de la Russie. Il insistait sur la nécessité préalable de l'acceptation par la Pologne

des conditions d'armistice posées par la Russie, et de la capitulation du Général Wrangel. Entre-temps, les armées rouges poursuivaient leur avance. Les Puissances se demandaient quelle utilité pourraient avoir des pourparlers qui s'engageraient sur une question que les bolchévistes entendaient régler directement avec la Pologne. Les conditions auxquelles la Russie acceptait de conclure un armistice, équivalaient à l'anéantissement politique de la Pologne. Bien que, le 7 août, dans l'entrevue qu'il eut avec M. Millerand, à Hythe, M. Lloyd George se fût engagé à s'associer aux efforts de la France pour sauvegarder l'indépendance de la Pologne dans ses frontières ethniques, le Premier Ministre britannique, cédant à la pression de plus en plus forte du parti travailliste, conseillait au Cabinet de Varsovie de se soumettre aux exigences du Gouvernement de Moscou. Le Gouvernement français ne pouvait accepter que la Pologne fût humiliée à ce point et qu'elle dût la paix uniquement à la charité du vainqueur. Elle encouragea et soutint la résistance de la Pologne. Le 10 août, M. du Halgouët, qui, antérieurement, avait été chargé d'assister aux négociations économiques engagées entre l'Angleterre et la Délégation soviétique à Londres, reçut l'instruction formelle de s'abstenir de tout rapport avec Kamenev et Krassine. Le 20 juillet, M. Millerand, devant la Chambre des Députés, s'était déclaré prêt à reconnaître comme Gouvernement de fait le Gouvernement du Général Wrangel, dont l'esprit libéral et le souci de respecter les engagements contractés par l'Etat russe étaient bien connus; il n'y mettait qu'une condition, c'est que le Général en manifestât le désir. Le 11 août, le Gouvernement français, prenant acte des assurances démocratiques du Gouvernement de Wrangel et de ses affirmations réitérées de solidarité avec les Gouvernements russes précédents, le reconnaissait comme gouvernement de fait, se faisait représenter à Sébastopol par un haut-commissaire et se disait disposé à reconnaître toute autre gouvernement de fait, qui se constituerait en Russie, qu'elle qu'en fût la forme, à la condition qu'il représentât réellement les

populations dont il prétendait tenir le pouvoir. Cette décision, entièrement inattendue à Londres, y fut accueillie avec stupeur, d'autant que le Gouvernement britannique n'était pas loin de considérer le Général Wrangel, ainsi que faisaient les bolchévistes, comme un mutin. Le désaccord qui séparait la France de la Grande-Bretagne dans la question des rapports avec la Russie des Soviets en fut singulièrement accru.

De son côté, le Gouvernement américain, invité par le Gouvernement italien à faire connaître son opinion sur la situation, exposait, dans sa note du 10 août, les principes de sa politique à l'égard de la Russie : mû, uniquement, par son amitié pour le peuple russe, il déclarait sa ferme conviction que ce peuple aurait raison de l'anarchie et de la misère, dont il souffrait. En attendant ce moment, il estimait indispensable de protéger généreusement les intérêts de la Russie et de surseoir, jusqu'à ce qu'elle pût librement exprimer son consentement, à toute décision d'importance vitale pour elle, en particulier, à toute décision relative à sa souveraineté territoriale. Il rappelait son refus persistant de reconnaître l'indépendance des Etats baltiques et des soi-disant Républiques de Géorgie et d'Azerbaïdjan. Il blâmait, par avance, toute politique dont le résultat serait le démembrement de la Russie au profit d'intérêts qui ne seraient pas strictement ceux du peuple russe ; il s'opposait formellement à toute négociation avec les Soviets, qui eût pu aboutir à leur reconnaissance. Dans l'opinion du Gouvernement américain, les Soviets se maintenaient au pouvoir, par la force et par la ruse, contre la volonté de la grande majorité du peuple. D'autre part, le régime bolchéviste était basé sur la négation de tout principe d'honneur et de bonne foi, de tous les usages et conventions sur lesquelles repose le droit des gens : les Commissaires du peuple ne s'étaient-ils pas vantés ouvertement d'être prêts à signer des accords et des contrats avec les Puissances étrangères, sans avoir la moindre intention de les observer, fondant leur mépris des obligations librement contractées sur

le principe qu'aucun accord ou contrat conclu avec des gouvernements « bourgeois » ne pouvait les lier moralement ? Le Gouvernement américain soulignait les efforts des Soviets pour fomenter, par tous les moyens, des mouvements révolutionnaires, en vue de renverser les institutions existantes et d'installer le régime bolchéviste ; il mettait en relief l'activité de leurs représentants qui, à l'abri des immunités diplomatiques, n'étaient que des fauteurs de révolte et des conspirateurs, ainsi que celle de la Troisième Internationale, qui, bien qu'exerçant un contrôle sur le Gouvernement bolchéviste et en rapports étroits avec lui, était représenté par les Soviets, comme une organisation privée et autonome que ne saurait lier les engagements de non-intervention contractés par le Gouvernement russe. Comme conclusion, le Gouvernement américain se disait prêt à s'associer à une déclaration affirmant la volonté des Alliés de respecter l'intégrité territoriale de la Russie, à l'exception de la Pologne ethnique propre, de la Finlande, et des territoires qui seraient désignés, d'un commun accord, pour former l'Etat Arménien. A son avis, une telle déclaration devait entraîner le retrait, hors du territoire russe ainsi défini, de toutes les forces étrangères, ce qui, certainement, aurait pour conséquence de priver les bolchévistes du concours des nationalistes russes.

Le Gouvernement français adhéraît pleinement à ce point de vue : il opinait, comme le Gouvernement américain, pour un armistice basé, d'une part, sur le principe du respect de l'intégrité territoriale de la Pologne, excluant, d'autre part, tout démembrement de la Russie et toute reconnaissance du régime bolchéviste.

En présence de l'arrogance des Soviets, les négociations d'armistice avaient été rompues : la Pologne, secourue par la France, s'était ressaisie. Le 18 août, elle prenait, à son tour, l'offensive, qu'elle poursuivait jusqu'à la défaite des armées rouges. Le 12 octobre 1920, à Riga, elle concluait un traité préliminaire de paix avec le Gouvernement des Soviets. Les Puissances restèrent étrangères aux négocia-

tions et, tout en réservant les droits qu'elles tenaient de l'article 87 du Traité de Versailles, elles n'entendirent ni approuver ni réprouver le règlement territorial, qui formait l'une des dispositions essentielles de l'accord. Par contre, les armées bolchévistes s'acharnèrent sur les troupes du Gouvernement du Général Wrangel et en eurent aisément raison. L'occupation de la Crimée entière par les bolchévistes entraîna la disparition intégrale de cette ombre de gouvernement, qui ne tenait son existence que de sa reconnaissance par la France (1).

Au cours de l'année 1920, l'activité diplomatique du Gouvernement des Soviets était d'une étonnante intensité : successivement, la Géorgie, le 8 mai 1920, la Lettonie, le 13 juin, la Lithuanie, le 12 juillet, la Finlande, le 14 octobre, signaient la paix avec la Russie des Soviets; des Républiques soviétiques s'installaient d'abord, le 28 avril, en Azerbaïdjan, puis, à Boukhara et en Arménie. Le 13 septembre 1920, un traité était paraphé à Caboul entre la Russie et l'Afghanistan (2), en vue de raffermir les relations amicales entre les deux pays et de confirmer l'indépendance de l'Afghanistan. A la même époque, le Gouvernement chinois envoyait à Moscou une mission spéciale. Le 30 décembre 1920, était signé à Tchita un accord entre les Soviets et la République d'Extrême-Orient. Des négociations étaient engagées, dans les derniers mois de 1920, qui permettaient d'espérer la conclusion prochaine de traités d'amitié avec la Perse et la Turquie : le 26 février 1921,

(1) Un décret, en date du 11 décembre 1920, créa, dans la Commission de liquidation russe, instituée auprès de la Présidence du Conseil par arrêté du 29 juin 1920, une section de liquidation des avoirs russes afférents au compte du Général Wrangel, et placés, alors, précédemment à la disposition de la France (*Journal Officiel*, 12 décembre 1920). Les fonds provenant de cette liquidation devaient être portés au crédit du compte de Wrangel et compenser, à due concurrence, les avances consenties par le Gouvernement français.

(2) Il y a lieu de noter que l'Afghanistan fut le premier pays avec lequel le Gouvernement des Soviets, privé de toutes relations officielles avec l'étranger, depuis le début de 1919, échangea une mission à caractère diplomatique : ce fut à la fin de l'année 1919 qu'une mission afghane et une mission russe se rendirent, la première à Moscou, la seconde à Caboul. L'isolement complet de la Russie bolchéviste avait donc duré à peine un an.

vue d'établir entre elles des relations de bon voisinage et de fraternité ; le 28 février 1921, le traité paraphé le 13 septembre précédent entre l'Afghanistan et la Russie était signé à Moscou ; le 16 mars, était également conclu à Moscou, entre la Russie et la Turquie un traité de paix et d'amitié, ultérieurement complété et confirmé par le Traité de Kars, entre la Turquie et les Républiques transcaucasiennes et par le Traité d'Angora, entre la Turquie et l'Ukraine ; le 18 mars, était signé le Traité de Riga, entre la Pologne et la Russie, qui transformait l'acte du 12 octobre 1920 en un instrument définitif. — De leur côté, les Alliés ne se considéraient plus comme chargés de la tutelle des intérêts du peuple russe ; tant qu'il restait une chance de voir, dans un avenir rapproché, la Russie se reconstituer sous la direction de chefs antibolchévistes, les Puissances s'étaient refusées à reconnaître *de jure* les Gouvernements des Etats baltiques. Elles s'étaient, toutefois, rendu compte de la nécessité de ne pas entraver le développement du mouvement nationaliste dans ces Etats, et elles avaient fait tout leur possible pour donner satisfaction à ces aspirations, sans s'aliéner, néanmoins, les patriotes russes. L'opposition de Koltchak avait fait échouer tous les essais de compromis, tentés à cet égard. Les Gouvernements des pays baltes insistaient pour être reconnus *de jure* sans plus de retard, rappelant que les Soviets eux-mêmes y avaient déjà procédé. Le 11 mai, M. Bonar Law déclarait, à la Chambre des Communes, que le Gouvernement britannique comptait aborder prochainement la question de la reconnaissance *de jure* des Etats baltes ; il pressait ses Alliés de se décider à cette démarche qui aurait pour résultat la consolidation économique et politique de ces Etats ; il insistait aussi pour que fussent achevés, au plus tôt, les règlements territoriaux encore en suspens, dont la carence de la Russie ne justifiait pas l'ajournement indéfini. L'insistance de l'Angleterre à cet égard n'était, d'ailleurs, pas désintéressée : elle avait hâte d'arrêter la solution des questions encore pendantes, avant que les négociations engagées avec les bolchevistes eussent

abouti à la conclusion d'un accord commercial et afin que le Gouvernement des Soviets ne pût se prévaloir d'avoir été reconnu pour intervenir dans le règlement de ces problèmes.

Comme l'intérêt de la paix générale exigeait que la solution de ces diverses questions ne fût pas différée plus longtemps, les Puissances y pourvurent, sans la participation de la Russie : pour ne pas compromettre les droits de cet Etat, elles réservèrent son adhésion, lorsqu'il serait membre de la Société des Nations ou lorsqu'il aurait un gouvernement reconnu par les Puissances. En d'autres termes, la Société des Nations, représentant la communauté des Etats, succédait aux obligations assumées par les Alliés quant à la protection des intérêts de la Russie. C'est ainsi que les Puissances réglaient, sans la Russie et, d'ailleurs aussi, sans la véritable Turquie, le statut de l'Orient, par le Traité signé à Sèvres le 10 août 1920 : l'article 40 prévoyait la participation de la Russie à la Commission des Détroits, lorsqu'elle deviendrait membre de la Société des Nations; l'article 433 lui reconnaissait le droit d'accéder au Traité dans les mêmes conditions. Si le Traité ne comprenait pas une disposition réservant les droits de la Russie aux réparations à obtenir de la Turquie, principe qui avait été, naguère encore, inscrit dans le Traité avec la Hongrie signé à Trianon le 4 juin, c'était parce que les Alliés avaient eux-mêmes abandonné toutes les réclamations qu'ils pourraient faire valoir contre la Turquie à ce titre. Enfin, en admettant les représentants de l'Arménie à signer le Traité de Sèvres, ils reconnaissaient l'indépendance de cet Etat.

Malgré la protestation formelle du 1^{er} juillet 1920, par laquelle le Gouvernement des Soviets, comme il l'avait déjà fait le 3 octobre 1919, déniait toute valeur à une décision ou à un accord concernant le statut des îles d'Aland, auquel la Russie n'aurait pas participé, le Conseil de la Société des Nations abordait l'examen du différend qui divisait la Finlande et la Suède et, conformément aux conclusions des trois jurisconsultes qu'il avait chargés d'exprimer leur opinion sur la question, il se déclarait compétent pour la

régler. D'ailleurs, l'un des arguments essentiels invoqués par les juristes pour affirmer le caractère international du problème était précisément que, le Gouvernement soviétique n'ayant, en droit, aucune qualité pour représenter la Russie, il importait que fût assurée la défense des intérêts d'un Etat incapable, pour le moment, d'accomplir des actes juridiques valables au regard des Puissances. L'incapacité momentanée de la Russie ne pouvait pas justifier l'ajournement d'une question, exigeant, dans l'intérêt général, une solution rapide, mais elle faisait à la Société des Nations un devoir de veiller à la protection des intérêts de la Russie. Les négociations qui s'engagèrent ensuite, aboutirent à l'adoption, par le Conseil de la Société des Nations, d'une résolution, en date du 24 juin 1921, stipulant que la souveraineté des îles d'Aland était reconnue à la Finlande, à la condition, d'une part, que certaines garanties d'autonomie seraient accordées à la population de l'archipel, d'autre part, qu'un accord international relatif à la non-fortification et à la neutralisation des îles serait conclu : cet accord fut signé à Genève, le 20 octobre 1921. En prévoyant, à l'article 9, l'accession des Puissances non-signataires, pour autant que cette accession paraîtra souhaitable à l'unanimité des parties contractantes, cet accord admet implicitement que l'adhésion de la Russie renforcera la valeur et l'efficacité des dispositions qu'il contient.

Le 28 octobre 1920, l'Empire Britannique, la France, l'Italie et le Japon concluaient à Paris avec la Roumanie un traité reconnaissant à cette dernière la souveraineté sur la Bessarabie. Ce traité s'inspirait d'un esprit nouveau, puisqu'il disposait, contre la volonté formelle de la Russie, d'un territoire russe et en attribuait la souveraineté à une Puissance étrangère; il chargeait le Conseil de la Société des Nations de désigner, « pour le compte de la Russie, un représentant dans la Commission chargée de fixer la nouvelle frontière entre la Roumanie et la Russie ». Enfin, si l'article 9 prévoyait l'adhésion de la Russie, dès qu'elle aurait un gouvernement reconnu par les Puissances, et s'il

réserveait le droit des parties contractantes de soumettre à l'arbitrage du Conseil de la Société des Nations les questions qui pourraient être soulevées par le Gouvernement russe, il n'en stipulait pas moins que les frontières définies par le Traité, ainsi que la souveraineté de la Roumanie sur les territoires compris dans ces frontières, ne devaient pas être mis en question.

Au mois de janvier 1921, à la Conférence interalliée de Paris, la question de la reconnaissance *de jure* des Etats baltes et de la Géorgie fut, à nouveau, discutée. Lors de la réunion, en novembre 1920, de l'Assemblée de la Société des Nations à Genève, ces Etats avaient demandé leur admission comme membres de la Société. Ils avaient fait ressortir, une fois de plus, les avantages qu'ils retireraient de la reconnaissance entière de leur indépendance, tant pour conclure des traités de commerce et pour contracter des emprunts à l'étranger que pour consolider leur existence politique, et pour être ainsi en mesure de combattre avec succès les bolchévistes à l'extérieur et à l'intérieur. En pratique, les Puissances, animées de sentiments très amicaux envers ces pays, les avaient aidés à défendre leur indépendance et les avaient fait bénéficier d'avantages sensiblement égaux à ceux que leur conférerait la reconnaissance *de jure*: si la Société des Nations ne les avait pas admis au nombre de ses membres, du moins les avait-elle autorisés à faire partie de plusieurs de ses organisations techniques. Le 29 décembre, le Gouvernement français, inquiet à la nouvelle que des troupes rouges se concentraient aux abords des frontières russo-baltes et que l'Estonie et la Lettonie étaient menacées de troubles communistes, prenait l'initiative de consulter les Gouvernements américain, britannique et italien sur l'opportunité qu'il pouvait y avoir à modifier l'attitude adoptée, jusqu'alors, à l'égard de ces Etats. L'Italie se prononça seule, pour la reconnaissance *de jure*; les Etats-Unis, fidèles au principe de l'intégrité de l'Empire russe, continuèrent à se déclarer en faveur du maintien du *statu quo*. Le Cabinet de Londres, revenant sur sa manière

de voir antérieure, objectait que la reconnaissance *de jure* entraînerait l'admission de ces Etats dans la Société des Nations et, par suite, l'obligation, pour les Puissances, conformément à l'article 10 du Pacte, de protéger leurs frontières contre toute agression, alors que ces frontières avaient été déterminées sans la participation des Alliés. Le Gouvernement français insista, à la Conférence de Paris, pour la reconnaissance immédiate (1) ; il était poussé à cette politique tant par le désir de faciliter les relations avec ces Etats que par son intention de soutenir l'opposition contre les Soviets. Le Gouvernement britannique était divisé : tandis que Lord Curzon estimait que la reconnaissance de ces Etats pourrait, en surexcitant l'impérialisme bolchévique naissant, être fatale à leur indépendance et qu'il insistait sur les responsabilités auxquelles la garantie de frontières aussi précaires exposait les Alliés, M. Lloyd George ne dissimulait pas ses préférences pour la reconnaissance *de jure* immédiate. Le 26 janvier 1921, le Conseil Suprême des principales Puissances alliées reconnaissait *de jure* la Lettonie et l'Estonie, et il décidait de reconnaître dans les mêmes conditions la Géorgie, si cet Etat, mieux à même que les Puissances d'apprécier l'opportunité d'une telle démarche, en exprimait formellement le désir : le 27 janvier, sur sa demande, la Géorgie était, à son tour, reconnue par les Alliés. Il ne pouvait s'agir de l'Azerbaïdjan, dont le Gouvernement reconnu *de facto* en janvier 1920 avait été renversé, le 28 avril suivant, pour faire place à un gouvernement bolchéviste, ni de la Lituanie, dont il était convenu de suspendre la reconnaissance jusqu'au règlement du conflit qui la divisait avec la Pologne à propos de Vilna.

L'établissement de la paix entre la Russie soviétique et ses voisins, le règlement des divers problèmes territoriaux soulevés par le démembrement de la Russie, la disparition, enfin, de tout gouvernement luttant, à l'intérieur de la Rus-

(1) Le Gouvernement français avait, pourtant, adhéré sans réserves à la note de M. Colby, en date du 10 août 1920, qui réprouvait le démembrement de la Russie. Cf. *Supra*, pp. 91-93.

sie, contre l'autorité des Soviets, allaient enlever au problème de la reconnaissance du Gouvernement des Commissaires du peuple son caractère essentiellement politique pour lui donner, plus particulièrement, un caractère juridique. Seuls, encore les Etats limitrophes, depuis la Finlande jusqu'à la Chine (1), à l'exception de la Roumanie, avaient noué des relations régulières avec le Gouvernement soviétique.

En France, la Chambre des Députés, élue, en 1919, sur un programme essentiellement antibolchéviste, avait accueilli, sans enthousiasme, les efforts, pourtant bien modérés, du Gouvernement français en vue d'assurer la reprise des transactions commerciales avec la Russie. Les événements qui s'étaient déroulés au cours de l'été et de l'automne de l'année 1920 ne faisaient que renforcer l'opposition du Parlement français à tout essai de rapprochement avec le Gouvernement de Moscou, qu'il persistait à tenir pour animé de sentiments surtout germanophiles et antifrçais. Ces prédispositions d'ordre politique se trouvaient confirmées par la répulsion foncière qu'inspirait à l'opinion française un régime reposant sur le mépris de tous les engagements antérieurement contractés et sur l'abolition de la propriété individuelle. Le Gouvernement français conservait donc la position de principe, qu'il avait définie en adhérant à la note de M. Colby, du 10 août 1920. Le 24 novembre, M. Georges Leygues, interrogé par la Commission des Affaires Extérieures de la Chambre des Députés sur la politique de la France à l'égard des Soviets, répondait que cette politique était exactement conforme à celle du Ministère précédent : il ajoutait qu'il ne pouvait envisager la reconnaissance du Gouvernement russe qu'à la condition que celui-ci respectât notamment tous les engagements antérieurs de la Russie ; quant aux relations d'affaires avec la Russie, il déclarait que

(1) La Chine, quoique ne reconnaissant pas le Gouvernement des Soviets, et quoique n'ayant conclu avec lui aucun accord, entretenait à Moscou une mission spéciale permanente.

les commerçants français pouvaient, comme auparavant, engager, sous leur propre responsabilité, des transactions commerciales avec la Russie. Le 16 décembre, dans un avis publié au *Journal officiel*, le Ministère des Affaires Étrangères rappelait qu'il n'existait en France aucune interdiction légale d'entrer en relations commerciales ou financières avec la Russie, mais que, par suite de la non-existence de rapports entre le Gouvernement des Soviets et le Gouvernement français, ce dernier devait décliner toute responsabilité à l'égard des transactions engagées par des commerçants ou des industriels, qui agissaient entièrement à leurs risques et périls ; quant aux marchandises en provenance ou à destination de la Russie, le public était informé qu'elles étaient soumises au droit commun (1). Aux tentatives réitérées des Soviets d'entrer en contact avec le Gouvernement de la République, ce dernier opposait une invariable fin de non-recevoir et marquait qu'il entendait n'avoir aucun rapport avec eux, aussi longtemps qu'ils refuseraient de se conformer aux principes du droit des gens.

Par contre, les négociations entamées entre la Grande-Bretagne et la Russie, afin de parvenir à la conclusion d'un accord commercial se poursuivaient. L'Italie, de son côté, entrait dans une voie analogue. Si l'opposition des partis conservateurs était forte, en Occident, à ce que des rapports fussent noués avec le Gouvernement de Moscou, les divergences de vues étaient profondes aussi, entre les diverses fractions communistes russes, au sujet de l'opportunité d'entrer en relations avec l'Europe. Le groupe central du parti communiste, qui, avant la guerre avec la Pologne, avait soutenu les efforts des Commissaires du peuple, pour obtenir la paix, dans le double but d'aider au relèvement économique de la Russie et de hâter l'avènement de la révolution dans les pays étrangers, vit dans la résurrection des forces de Dénikine sous les ordres de Wrangel une tentative nouvelle de la réaction, pour abattre, par la violence, le Gouvernement des Soviets :

(1) *Journal Officiel*, 16 décembre 1920, p. 20.896.

il avait le sentiment que les Alliés ne tenaient à nouer des relations commerciales avec la Russie que parce qu'ils étaient convaincus que le passage de la guerre à la paix provoquerait des dissensions à l'intérieur du Gouvernement bolchéviste et que, peut-être même, il entraînerait la destruction du régime communiste. La question se posait donc de savoir s'il était possible d'établir une paix durable entre des pays, dont le système économique était fondé uniquement sur les principes capitalistes et un Gouvernement, qui, par sa nature même, était l'ennemi déclaré de ce système. L'opposition devenait de plus en plus forte à la politique de Lénine, qui tendait à offrir des concessions aux capitalistes étrangers afin d'aider au relèvement économique de la Russie (1). Ces questions donnèrent lieu à des débats passionnés au huitième Congrès panrusse des Soviets, qui se réunit à Moscou, le 23 décembre 1920. Lénine, grâce à son ascendant personnel, réussit à y faire approuver l'ensemble de sa politique, dont il espérait que le résultat prochain était la conclusion d'un accord commercial avec l'Angleterre. Il fut aidé, dans son effort de persuasion, par A. I. Rykov, qui, en sa qualité de Président du Conseil Suprême Economique, était chargé de coordonner l'activité des Commissariats du peuple du Ravitaillement, de l'Agriculture, du Travail, de l'Industrie et des Finances : Rykov jugeait indispensable de faire appel aux techniciens de l'Europe occidentale et de l'Amérique pour développer la production de la Russie soviétique, et, en particulier, pour entreprendre l'exploitation des vastes régions inhabitées du Nord et de l'Est de la Russie.

Les pourparlers entre la Russie et l'Angleterre étaient près d'aboutir : au mois de février 1921, le Gouvernement français appelait, encore une fois, l'attention du Cabinet de Londres sur les dangers très graves que comportait l'entrée

(1) Au Congrès des Soviets de la province de Moscou, réuni au début de décembre 1920, dans lequel l'hostilité à la politique économique de Lénine était fortement représentée, Trotsky, dans une métaphore hardie, comparait les concessions octroyées à des étrangers à des « os jetés aux chiens impérialistes ».

en rapports réguliers avec le Gouvernement des Soviets : est-ce que l'obligation où serait la justice britannique de sanctionner et de faire respecter une législation qui supprimait la propriété individuelle n'était pas de nature à ébranler, jusque dans ses fondements les plus solides, les institutions sur lesquelles reposait la civilisation européenne ? Si la Grande-Bretagne désirait simplement rendre possible les relations d'affaires avec la Russie, il n'était pas besoin de conclure un accord commercial avec le Gouvernement de ce pays, ce qui aurait pour conséquence de reconnaître la validité des mesures immorales et iniques édictées par les Soviets ; il suffisait, comme la France l'avait fait, de lever toute interdiction de commerce avec la Russie, ce qui laissait aux tribunaux le pouvoir d'apprécier si les transactions opérées étaient juridiquement régulières. Les représentations du Gouvernement français restèrent vaines.

L'un des résultats principaux qu'attendait le Gouvernement britannique de la conclusion d'un accord commercial avec les Commissaires du peuple, c'était l'engagement que les bolchévistes s'abstiendraient, à l'avenir, de toute propagande, tant en Angleterre que dans les territoires britanniques. A une demande d'explications sur les relations entre le Gouvernement bolchéviste et l'Internationale Communiste, les Soviets répondaient au Gouvernement anglais, dans une note datée du 5 février 1921, que l'Internationale Communiste était une organisation privée, entièrement indépendante de toute action officielle : de quelle utilité pouvait être l'engagement du Gouvernement des Commissaires de s'abstenir de toute propagande, si l'Internationale Communiste, pouvait, à sa guise, préparer et soudoyer la révolution ? Car, en dépit des dénégations des Soviets, des liens étroits unissaient la Troisième Internationale au Gouvernement bolchéviste : pour s'en convaincre, il suffit de constater, d'une part, que le Président de l'Internationale Communiste était Zinoviev, qui, en sa qualité de membre du Bureau politique du Comité Central du Parti communiste russe, participait effectivement à la direction de la politique générale du Gouver-

nement russe, d'autre part, que le Letton Jan Berzin, nommé, au mois de janvier 1921, représentant diplomatique du Gouvernement de Moscou à Helsingfors, était le secrétaire de l'Internationale Communiste pendant les années 1919-1920.

Le 16 mars 1921, Sir Robert Horne, au nom de l'Empire britannique et Krassine, au nom de la République Fédérative socialiste des Soviets de Russie signaient un accord commercial (1), qui, aux termes du préambule, était considéré comme un accord préliminaire, « en attendant la conclusion d'un traité général de paix, par lequel les deux Gouvernements régleraient les questions économiques et politiques encore pendantes ». Les conditions auxquelles était soumise la validité de l'accord étaient l'engagement réciproque de s'abstenir de toute action hostile et de toute propagande, et l'échange des nationaux qui demanderaient leur rapatriement. Les opérations commerciales, bancaires, maritimes étaient entièrement libres et bénéficiaient réciproquement du traitement de la nation la plus favorisée. L'établissement des nationaux de chacune des parties contractantes sur le territoire de l'autre partie pour s'y livrer au commerce faisait l'objet de dispositions très libérales : les deux gouvernements convenaient d'assurer à leurs ressortissants respectifs la protection et les facilités nécessaires pour leur permettre d'accomplir, sans encombre, des transactions commerciales de toute espèce. L'article VIII stipulait expressément que les passeports, pièces d'identité, procurations et autres documents analogues, délivrés ou visés par les autorités compétentes de chacun des deux pays en vue de permettre l'exercice du commerce, seraient considérés dans l'autre pays comme délivrés et visés par les autorités d'un Gouvernement étranger reconnu. L'article V réglait la situation des « agents officiels » que chacune des parties pourrait entretenir auprès de l'autre pour diriger les opérations prévues par l'accord,

(1) Cet accord a été soumis par le Gouvernement britannique à l'enregistrement de la Société des Nations, qui l'a inséré dans son Recueil de traités. (Recueil des traités et engagements internationaux enregistrés par le Secrétariat Général de la Société des Nations, t. IV, pp. 128 et s.)

et qui, en particulier, auraient qualité pour viser les passeports : ces agents devaient jouir pratiquement des immunités diplomatiques. Par l'article IX, le Gouvernement britannique s'engageait à ne pas saisir l'or, les fonds, les valeurs ou les marchandises, exportés de Russie en Angleterre en paiement ou en garantie d'achats, sauf si cet or, ces fonds, ces valeurs ou ces marchandises étaient identifiés comme étant la propriété du Gouvernement britannique ; d'autre part, au cas où une saisie pratiquée par des nationaux anglais sur des objets qui ne seraient pas identifiés comme leur appartenant exclusivement, serait validée par les tribunaux pour couvrir des engagements contractés par le Gouvernement des Soviets ou par tout autre Gouvernement russe avant le 16 mars 1921, le Gouvernement bolchéviste se réservait de dénoncer l'accord sans préavis (1). Les marchandises importées seraient exemptes de toute réquisition de la part du Gouvernement ou des autorités locales, quelles qu'elles fussent. Une déclaration signée en même temps que la Convention renvoyait au Traité général de paix le règlement équitable des réclamations réciproques : elle enregistrait la reconnaissance par le Gouvernement soviétique du principe de l'obligation d'indemniser les ressortissants anglais des marchandises ou des services qui ne leur avaient pas été payés, sans que cette clause impliquât au profit de l'Angleterre et de ses nationaux un traitement de faveur par rapport aux autres pays (2).

Par cet accord, le Gouvernement anglais reconnaissait *de facto* le Gouvernement bolchéviste. Le 22 mars, devant la Chambre des Communes, M. David Lloyd George définissait ainsi la portée de l'acte qui venait d'être signé : « Il s'agit ici d'un simple accord commercial, qui reconnaît le

(1) Art. XIII de l'accord.

(2) Il convient d'observer que le Gouvernement anglais, avant de procéder à la signature de l'accord du 16 mars, avait pris la précaution de ratifier le Traité relatif à la Bessarabie, contre lequel les Soviets avaient formellement protesté, de manière à en rendre les dispositions opposables à la Russie, du moins en ce qui concernait l'Empire britannique.

Gouvernement des Soviets comme le Gouvernement *de facto* de la Russie, comme il l'est incontestablement. Je ne pense pas qu'aucun de ceux qui ont suivi les événements des deux ou trois dernières années, puisse mettre en doute cette assertion. Les Soviets exercent sur le vaste territoire en question une autorité aussi complète que pourrait en avoir n'importe quel autre gouvernement dans les conditions actuelles ; on est donc obligé de reconnaître qu'ils constituent le Gouvernement *de facto* de cet Empire. Ce n'est pas un traité de paix. »

Les conséquences juridiques de cet acte étaient considérables. Avant la conclusion de l'accord, le Gouvernement soviétique était, pour l'Angleterre, sans existence juridique : les diverses mesures prises par lui, tant en matière législative qu'en matière administrative, étaient réputées nulles et non avenues, et, de ce fait, ne pouvaient être invoquées en justice ; les biens qu'il détenait, étaient réputés n'avoir pas cessé d'appartenir, soit à l'Etat russe, si, avant la révolution, ils faisaient partie du domaine public ou privé de cet Etat, soit aux personnes ou aux sociétés, à qui les autorités bolchévistes les avaient enlevés. Cette situation rendait singulièrement précaire la reprise des relations commerciales avec la Russie, puisqu'elle n'excluait ni la revendication des marchandises, navires ou valeurs confisqués par les propriétaires qui en avaient été dépossédés, ni la saisie, par les créanciers de l'Etat russe, des fonds, marchandises ou bateaux détenus par le Gouvernement soviétique. Ce Gouvernement, n'ayant juridiquement aucune existence internationale, ne pouvait prétendre à l'immunité de juridiction et à l'insaisissabilité de ses biens, règles qui comptent parmi les plus sûrement établies du droit des gens : c'est ainsi que le Gouvernement français avait prescrit la mise sous séquestre des avoirs de l'Etat russe en France, sur lesquels, naturellement, il ne reconnaissait aucun droit au Gouvernement des Soviets ; bien plus, il avait élevé des réserves formelles au sujet de l'exportation par les Com-

missaires du peuple, de l'or prélevé sur l'encaisse de la Banque de Russie et il avait même frappé d'opposition les dépôts constitués par les Soviets dans les banques suédoises. Ces démarches étaient justifiées par la nécessité d'empêcher les Soviets de disperser frauduleusement le patrimoine de la Russie, gage de ses créanciers (1). Dans ces conditions, les tolérances et les facilités accordées, tant en ce qui concernait la validité des visas délivrés par les autorités soviétiques, qu'en ce qui concernait la venue et le séjour en Angleterre de négociants et de missions commerciales, ne pouvaient être d'aucune utilité pratique : elles revenaient simplement à ne plus tenir pour délictueuse, en elle-même, la conclusion d'affaires avec la Russie.

Rien ne saurait faire ressortir de façon plus nette la transformation apportée à cet état de choses par la conclusion de l'accord du 16 mars que les débats de l'affaire Luther-Sagor (2). Le demandeur revendiquait des bois, dont le Gouvernement des Commissaires l'avait dépossédé en 1919, et que Krassine, chef de la Délégation commerciale russe à Londres et agissant au nom et pour le compte de la Société A. R. C. O. S., avait vendus à James Sagor et Cie, par contrat en date du 14 août 1920. L'identité des bois, débarqués à Hull et à Londres, n'était pas contestée. — Le défendeur invoquait le fait qu'un décret du Conseil des Commissaires du peuple, en date du 20 juin 1918, avait déclaré propriété de la République Socialiste Fédérative des Soviets de Russie une série d'établissements industriels et commerciaux nettement définis, y compris leur capital et leurs avoirs de toute nature ; il ajoutait que les bois dont il s'agissait faisaient partie des stocks de l'une des usines nationalisées, et qu'en 1919, des agents du Gouvernement soviétique avaient pris effectivement possession des établissements et

(1) Cf. E. Clunet. L'or bolchéviste en voyage et les créanciers français en Russie. (Journal du Droit International, 1920, pp. 477 et s.).

(2) Cf. *The Times*. — *Law Reports*, 31 novembre et 22 décembre 1920, 13 mai 1921 : *Aksionairnoye Obschestvo A. M. Luther contre James Sagor et Cie*. — (Journal du Droit International, 1921, pp. 768 et s., 987 et s.)

des stocks en question. D'autre part, la vente avait été conclue par Krassine, au nom de la Société A. R. C. O. S., qui était soumise au contrôle des Soviets. Ces divers faits étaient établis par des documents officiels, émanant du Ministère du Commerce extérieur et du Secrétariat d'Etat aux Affaires Etrangères, desquels il ressortait, en particulier, que Krassine était considéré comme un représentant autorisé du Gouvernement de la Russie, venu à Londres pour conduire certaines négociations avec le Gouvernement de Sa Majesté et jouissant personnellement, pour cette raison, de l'immunité de juridiction. La question soumise au juge était de dire si la validité du décret, dont se prévalait le défendeur, devait être reconnue par la justice anglaise. Cette question ne pouvait être résolue par l'affirmative que si le pouvoir, dont émanait le décret, exerçait la puissance souveraine en Russie. Or, les documents communiqués par le secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères ne permettant pas de mettre en doute que le Gouvernement de Sa Majesté n'avait pas reconnu le Gouvernement soviétique, le juge décidait, le 22 décembre 1920, que la confiscation, dont il n'avait pas à apprécier la régularité par rapport à la loi russe, n'était pas valable aux yeux de la loi anglaise.

Porté en appel devant la Cour de Londres, le jugement était réformé par un arrêt du 12 mai 1921, s'appuyant sur deux lettres du 20 et du 22 avril 1921, du Secrétariat d'Etat aux Affaires Etrangères (1), d'où il ressortait que le Gouvernement britannique avait reconnu entre-temps le Gouvernement des Soviets comme étant le Gouvernement *de facto* de la Russie depuis la dispersion de l'Assemblée Nationale Constituante, c'est-à-dire depuis le 13 décembre 1917. Les juges d'appel constataient que, dans ces condi-

(1) Il est intéressant de noter que ces deux documents étaient postérieurs à la décision du premier juge ; la reconnaissance du Gouvernement des Soviets était donc considérée comme ayant un effet rétroactif. L'arrêt du 12 mai 1921, tout en infirmant le jugement du 22 décembre 1920, constatait que, dans l'état où se trouvaient les choses à cette dernière date, le tribunal avait bien jugé. Aussi bien les motifs de l'arrêt n'étaient-ils qu'une confirmation de ceux articulés par le premier juge.

tions, il y avait lieu de « traiter les actes du Gouvernement soviétique avec tous les égards dus aux actes d'un Etat souverain dûment reconnu, et que, accomplis par le souverain légitime, ces actes échappaient complètement et sans réserve à la censure des cours et tribunaux du Royaume-Uni ». Quant à l'argument que de telles mesures ne pouvaient être sanctionnées par la justice anglaise à cause de leur immoralité ou de leur iniquité, les juges l'écartaient ; à cet égard, ils observaient que les ressortissants britanniques, qui étaient tenus de verser à l'Etat la moitié de leur revenu en impôts directs et une part considérable de leur capital en droits de succession, et qui étaient, en outre, menacés d'un prélèvement sur leur fortune, pouvaient difficilement taxer d'immoralité un Etat souverain, parce qu'il transformait la propriété individuelle en propriété collective au profit de tous les citoyens (1). Quoi qu'il en soit, le fait même que la Cour s'estimait tenue d'examiner si la mesure dont se prévalait le défendeur était conforme à l'ordre public, prouve que, malgré la reconnaissance du Gouvernement des Soviets, les juges se réservaient le droit d'apprécier si les actes des Commissaires du peuple n'allaient pas par trop à l'encontre des principes traditionnels sur lesquels repose la Société.

Cet arrêt, entièrement conforme, d'ailleurs, à la jurisprudence internationale en matière de conflit des lois, aboutissait au résultat singulier de charger les tribunaux anglais de faire respecter une législation purement spoliatrice, non seulement en refusant de valider les saisies-arrêts pratiquées sur les avoirs du Gouvernement russe à la diligence de ses créanciers, mais encore en déclarant irrecevables toutes les demandes en revendications de corps certains présentées par les propriétaires dépossédés.

Le tribunal du peuple de Batoum allait jusqu'à considé-

(1) L'importance d'un tel arrêt est d'autant plus considérable qu'en Angleterre, les décisions des tribunaux supérieurs sur un point de droit fixent définitivement et impérativement la jurisprudence et sont, pour l'avenir et dans des circonstances semblables, obligatoires pour les tribunaux inférieurs.

rer que l'accord du 16 mars 1921 autorisait les Soviets à revendiquer à l'encontre des tiers-acquéreurs tous les navires de commerce battant pavillon russe, en vertu du décret du 26 janvier 1918 portant nationalisation de la flotte marchande (1). Bien plus, la justice anglaise considérait qu'une mesure de confiscation prise par le Conseil des Commissaires du peuple était opposable à un Gouvernement étranger ; ainsi en fut-il décidé, à l'égard du Gouvernement français, dans l'affaire Walneff-Arcos. Le fond de cette affaire était analogue à celui du procès Luther-Sagor : les frères Walneff revendiquaient une cargaison de bois, dont le Gouvernement russe les avait dépossédés et ils demandaient au tribunal de valider la saisie qu'ils avaient fait pratiquer sur ces bois, lors de leur débarquement en Angleterre ; or, une partie de la cargaison litigieuse avait été achetée par le Gouvernement français, en vertu d'un contrat de vente conclu entre ce dernier et les frères Walneff antérieurement à la confiscation, si bien qu'en réalité, les demandeurs agissaient non seulement en leur propre nom, mais aussi au nom du Gouvernement français, leur ayant-cause. Le Gouvernement français résolut d'intervenir au procès pour défendre lui-même ses droits : si la décision prise dans l'affaire Luther-Sagor imposait au juge l'obligation de repousser les prétentions des frères Walneff quant à la partie de la cargaison qui leur appartenait en propre, il était, à la rigueur, possible de soutenir que la confiscation de biens appartenant à un gouvernement étranger constituait une espèce différente, surtout lorsque ce gouvernement, comme c'était le cas pour le Gouvernement français, ne recon-

(1) Cf. Tribunal du peuple de Batoum, octobre 1922 : Consul de la R.S.F.S.R. contre Consul d'Italie, chargé de la protection des intérêts britanniques en Géorgie. — Le tribunal, invoquant l'accord anglo-russe du 16 mars 1921, accueille favorablement l'action intentée par le Gouvernement russe en revendication de deux navires vendus par un armateur russe à une compagnie anglaise, postérieurement au décret du 26 janvier 1918 qui a nationalisé la flotte de commerce russe : l'armateur était sans droit pour transférer la propriété de ces navires qui, en vertu du décret du 26 janvier, ne lui appartenaient plus, et la vente qu'il a faite de ces deux bâtiments est nulle, comme portant sur la chose d'autrui. M. Georges Ripert, commentant ce jugement, le déclare juridiquement fondé (*Journal du Droit International*, 1923, pp. 663 et s.).

naissait pas les Soviets. L'affaire fut plaidée le 12 et le 13 juillet 1921 : le tribunal refusa d'admettre le Gouvernement français au procès, mais il déclara que, si, dans la décision par laquelle il statuerait sur la demande des frères Walneff, il se prononçait en faveur de ces derniers, il réserverait formellement les droits du Gouvernement français. Le juge estimait donc que la validité des actes du Gouvernement bolchéviste ne dépendait nullement de la qualité des parties dont ces actes avaient affecté les droits : en d'autres termes, la jurisprudence britannique était fixée dans ce sens que les mesures prises par les Soviets étaient valables indistinctement à l'égard de tous (1). Au demeurant, le tribunal, constatant que les bois revendiqués avaient été nationalisés en vertu d'un décret du Conseil des Commissaires du peuple, déboutait les frères Walneff de leur demande en revendication.

Les seules réserves que le Gouvernement britannique eût faites, concernaient les dettes de l'Etat russe, répudiées par les Commissaires du peuple et l'indemnisation des dommages causés aux étrangers. Le 22 mars, M. Lloyd George exposait dans les termes suivants à la Chambre des Communes les dispositions qu'il avait prises à ce sujet : « Toutes les revendications à l'encontre du Gouvernement russe, en ce qui concerne des emprunts, des avances en argent ou en marchandises, ainsi que toutes réclamations en indemnités pour des dommages subis par nos nationaux, ont été réservées pour être discutées quand un règlement de toutes les contestations pendantes entre le Gouvernement russe et nous-mêmes interviendra. Nous avons fait savoir au Gouverne-

(1) Telle est bien la portée de la décision du juge, quoique, en réalité, il ne semble pas que le Gouvernement français eût effectivement pris livraison des bois qu'il avait achetés et qu'il fût fondé à intenter directement une action réelle à la Société Arcos : étant donné, d'une part, qu'il n'avait pas acheté la cargaison en bloc, d'autre part, que les bois sont essentiellement des marchandises déterminées seulement par leur genre, il n'aurait pu intenter une telle action que si les bois, qu'il avait achetés, avaient été, antérieurement à la mesure de confiscation, séparés de ceux qui restaient la propriété des frères Walneff. Le Gouvernement français était donc mal fondé à intervenir au procès engagé contre la Société Arcos, puisque son droit se réduisait à un droit de créance contre les frères Walneff.

ment français que tel est notre point de vue : les Français ont avancé d'énormes sommes d'argent à la Russie, beaucoup plus que nous ; c'est donc là une question très importante pour la France, surtout pour les paysans français qui, autrefois, ont prêté de l'argent à la Russie pour lui permettre de développer ses chemins de fer et d'exploiter ses ressources. Nous avons donné l'assurance au Gouvernement français que, quand il y aura une discussion générale en vue d'établir la paix entre la Russie et les Puissances occidentales, ces revendications auront l'appui du Gouvernement de Sa Majesté. »

Sur les représentations de la France, qui relevait les conséquences extraordinaires de la politique anglaise et soulignait l'immoralité foncière des transactions qu'elle risquait de tolérer, le Cabinet britannique ne manquait pas de déclarer, dans une note remise le 14 juin 1921 par Lord Harding à M. Briand, qu'il avait pris toutes les mesures qu'il lui était possible de prendre pour que les intérêts des nationaux français ne fussent pas lésés : il observait, à cet égard, que les ressortissants français conservaient le même droit que les ressortissants anglais, qui avaient été dépouillés de leurs biens ou de leurs droits en Russie, d'engager une action judiciaire devant les juridictions britanniques, au cas où leurs biens viendraient à être vendus dans le Royaume-Uni directement ou par l'entremise de la Délégation commerciale russe. Mais il ajoutait que le Gouvernement de Sa Majesté était impuissant à modifier le fait que la décision judiciaire serait vraisemblablement prononcée à l'encontre des réclamants.

L'exemple de l'Angleterre ne resta pas isolé : le 6 mai 1921, l'Allemagne et la Russie signaient, sous la forme d'un accord destiné à l'élargissement de l'activité de leurs délégations respectives chargées du rapatriement des prisonniers de guerre (1), et complétant les accords du 19 avril et du 7 juillet 1920 ; cet accord reconnaissait aux missions commerciales, qui seraient accréditées par chacun des deux

(1) Cf. W. Hahn et A. von Lilienfeld-Toal, *op. cit.*, pp. 151 et s.

gouvernements auprès de l'autre, des pouvoirs sensiblement aussi étendus que ceux dont sont munies les missions diplomatiques régulières. Puis, c'était la Norvège, qui, par la Convention provisoire du 2 septembre 1921, reconnaissait la mission des Soviets en Norvège comme la seule représentation qualifiée de la Russie ; quelques jours après, la Tchécoslovaquie et la Russie se faisaient représenter, respectivement à Moscou et à Prague, par des délégations commerciales, sans avoir conclu d'accord spécial à ce sujet ; le 8 décembre, l'Autriche, à son tour, signait avec les Soviets un accord sur des bases analogues à celles de l'accord germano-russe ; enfin, l'Italie, par l'accord commercial provisoire du 26 décembre 1921, transformé, au mois de juin 1922, en accord commercial définitif, reconnaissait, elle aussi, le Gouvernement bolchéviste comme Gouvernement *de facto* de la Russie. Au début de 1922, neuf Etats avaient reconnu *de jure* le Gouvernement des Soviets et entretenaient avec lui des rapports diplomatiques normaux : la Perse, l'Afghanistan, la Turquie étaient représentées à Moscou par des Ambassadeurs ; la Finlande, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie par des Ministres plénipotentiaires. La Chine se trouvait dans une situation spéciale : elle entretenait une mission diplomatique à Moscou, sans avoir reconnu les Soviets et sans avoir conclu aucun accord avec eux ; de son côté, depuis 1921, le Gouvernement bolchéviste était représenté à Pékin par une mission commerciale. D'autre part, l'Angleterre, l'Allemagne, l'Italie, la Norvège, la Tchécoslovaquie étaient représentées par des délégations commerciales, accréditées, toutefois, auprès du Commissaire du peuple aux affaires étrangères ; l'Autriche, par une mission de rapatriement, munie de pouvoirs équivalents à ceux d'une mission économique ; la Suède, qui n'avait pas conclu d'arrangement avec les Soviets, par une délégation commerciale privée, ayant un caractère officieux (1). Parmi les Etats limi-

(1) Cf. Supra, p. 80. — Le 1^{er} mars 1922, la Suède concluait avec le Gouvernement des Soviets un accord comportant la reconnaissance de ce gouverne-

trophes de la Russie, seuls, la Roumanie et le Japon n'entretenaient pas de rapports avec le Gouvernement bolchéviste (1).

De l'ensemble de ces faits, on peut dégager les constatations suivantes : un gouvernement *de facto* est un gouvernement qui s'est constitué, illégalement, qui, cependant, existe et exerce certains pouvoirs, parce qu'il est nécessaire que les services publics ne cessent pas de fonctionner. Ainsi, le Gouvernement qui a pris le pouvoir en France le 4 septembre 1870 était un gouvernement *de facto* et se considérait comme tel : dès que l'Assemblée Nationale eût été élue, le 8 février 1871, ce gouvernement céda sa place à un gouvernement *de jure*. De même, qu'à l'intérieur, les pouvoirs d'un gouvernement *de facto* sont limités à ceux qui sont nécessaires pour assurer la continuité de la vie du pays, de même, dans l'ordre international, la reconnaissance d'un gouvernement *de facto* a pour effet l'établissement entre ce gouvernement et les gouvernements qui le reconnaissent comme tel, de rapports qui se bornent à des rapports d'ordre pratique : conclusion d'accords commerciaux, protection des nationaux, etc... Les attributs de la souveraineté lui sont reconnus, et la justice de l'Etat qui le reconnaît, ne saurait considérer comme étant en vigueur la législation qu'il a abrogée. D'autre part, un gouvernement *de facto* doit, tout comme un gouvernement *de jure*, respecter les règles et les usages du droit des gens et exécuter les obligations assumées par l'Etat, dont il gère les affaires (2). En principe, les mis-

ment comme gouvernement *de facto*, mais le Parlement suédois refusait de ratifier cet accord.

(1) La Roumanie et le Gouvernement de Moscou étaient entrés en négociations pour essayer d'aplanir les différends qui les séparaient : ces négociations, qui se prolongèrent du début du printemps à la fin de l'automne 1921, montrèrent que les points de vue des deux gouvernements relativement à la Bessarabie et à la condition juridique de l'or déposé à Moscou par la Banque de Roumanie étaient, pour l'instant, incconciliables. Quant au Japon, les pourparlers qu'il entama au milieu de l'année 1921 avec la République d'Extrême-Orient, se terminèrent, le 16 avril 1922, sans résultat.

(2) Cf. F. Larnaude. — Les Gouvernements de fait (Revue Générale de droit international public, 2^e série, t. III (1921), pp. 457 et s.)

sions accréditées par un gouvernement reconnu *de facto* n'ont pas un caractère diplomatique, encore que les accords, qui définissent le statut de ces missions, leur concède, dans la plupart des cas, le bénéfice d'immunités équivalentes aux immunités diplomatiques : c'est ainsi que l'Agent officiel en chef du Gouvernement des Soviets à Londres, bien que l'accord du 16 mars 1921 lui confère nommément les mêmes privilèges que ceux dont jouissent les diplomates, n'est pas inscrit sur la liste, publiée par le Gouvernement anglais, des personnes ayant droit, de par leurs fonctions, aux immunités diplomatiques.

Reconnaître un gouvernement comme gouvernement *de jure*, c'est reconnaître que ce gouvernement s'est intégré à la légalité du pays, qu'il y jouit de la plénitude des pouvoirs d'un gouvernement et que, par conséquent, il peut engager pleinement l'Etat. Cette forme de reconnaissance se marque extérieurement par l'établissement des relations diplomatiques. Aussi bien, est-ce à l'échange des missions diplomatiques et à la remise des immeubles à destination diplomatique appartenant à l'Etat que représente le gouvernement en question, que se manifeste la reconnaissance d'un gouvernement comme gouvernement *de jure* : l'une des conséquences de la reconnaissance du Gouvernement des Soviets comme gouvernement *de jure* par l'Allemagne, puis par l'Angleterre et par l'Italie, a été précisément la mise à la disposition de ce gouvernement des immeubles où étaient installées les ambassades de Russie, respectivement à Berlin, à Londres et à Rome (1).

(1) Autant est claire et utile la distinction entre la reconnaissance comme gouvernement *de facto* et la reconnaissance comme gouvernement *de jure*, autant la distinction entre la reconnaissance *de facto* et la reconnaissance *de jure* pour les reconnaissances d'Etat, qui a été introduite ces dernières années dans la pratique internationale, est confuse et sans portée.

CHAPITRE V

LE REFUS DE LA FRANCE DE RECONNAITRE LE GOUVERNEMENT DES SOVIETS : LES CONSÉQUENCES JURIDIQUES DE CE REFUS ; LA SITUATION DE LA REPRÉSENTATION DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE DE LA RUSSIE EN FRANCE ; LE MAINTIEN EN VIGUEUR DES CONVENTIONS FRANCO-RUSSES ; L'APPLICATION PAR LES TRIBUNAUX FRANÇAIS DE LA LOI RUSSE ANTÉRIEURE A LA RÉVOLUTION BOLCHÉVISTE ; LE SYSTÈME DE LA JURISPRUDENCE EN MATIÈRE D'ÉTAT ET DE CAPACITÉ DES RESORTISSANTS RUSSES EN FRANCE ; LA PROTECTION DES RUSSES EN FRANCE ; LA CONDITION DES DÉPÔTS DU GOUVERNEMENT DES SOVIETS DANS LES BANQUES FRANÇAISES ; LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS RUSSES PAR LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ; LE MAINTIEN DES PRIVILÈGES CAPITULAIRES DES RUSSES EN TURQUIE ET EN CHINE.

Le Gouvernement français persistait à condamner la politique de concessions, pratiquée par l'Angleterre : son opposition était motivée par le souci d'assurer le respect des règles essentielles du droit des gens ; elle l'était aussi par la conviction que cette politique était nuisible aussi bien à la Russie elle-même qu'aux Etats avec qui elle traitait. Il montrait la vanité des espoirs entrevus, les transactions commerciales de la Russie paralysées pour longtemps par l'état de désorganisation dans lequel se trouvait l'économie de ce pays. Fidèle à la ligne de conduite désintéressée qu'il s'était fixée, il rappelait que sa fermeté amènerait certainement les bolchévistes à composition. Le 28 octobre 1921, Tchitché-

rine publiait la déclaration suivante : « Le Gouvernement russe se déclare prêt à reconnaître les obligations à l'égard des autres Etats et de leurs citoyens, découlant des emprunts d'Etat conclus par le Gouvernement tzariste jusqu'en 1914, sous la réserve expresse qu'il soit fait des conditions spéciales et des facilités lui rendant possible la réalisation de cet engagement. »

Cette offre, dans laquelle le Gouvernement français voyait un succès de sa politique, le confirmait dans ses vues : au mois de novembre, M. Briand déclarait qu'il lui paraissait, à la fois, vain et dangereux d'essayer une prise de contact, même économique, avec les territoires soumis à la dictature des chefs communistes et il soulignait l'analogie de l'attitude de la France avec celle qu'avait adoptée le Gouvernement fédéral des Etats-Unis. A son avis, la régénération de la Russie restait subordonnée à l'abandon sincère et complet des expériences tentées par les Soviets et du système appliqué par eux, et au respect des principes et des règles morales adoptées par tous les peuples civilisés. Aussi le Gouvernement français ne pouvait-il pas admettre que la reconnaissance des dettes russes et des diverses obligations incombant juridiquement à la Russie pût être représentée comme une concession susceptible de faire l'objet d'un marché : elle ne pouvait être considérée que comme la rentrée de la Russie dans le droit commun, jamais contesté par aucun Gouvernement. Il affirmait sa conviction que tout gouvernement représentant réellement la volonté nationale devait accepter, hors de toute contrainte et sans que sa souveraineté pût en être tenue pour diminuée, l'ensemble de ces règles, qui dominent les rapports des peuples civilisés. Enfin, pour marquer la sincérité des résolutions prises, ce gouvernement devait renoncer à toute propagande bolchéviste, à toute ingérence dans les affaires intérieures des autres pays, à tout appui donné aux groupes, dont l'action tendait à ruiner les fondements

des autres Etats (1). La France était donc inspirée, dans son action, par les mobiles les plus nobles et les plus généreux : c'eût été la calomnie que de l'accuser d'être égoïstement attachée à la défense des intérêts pécuniaires de ses nationaux. Ce qu'elle défendait, c'étaient les principes les plus élevés de la morale et du droit, sans lesquels il ne saurait exister aucune communauté d'hommes ou de nations. A aucun prix, elle ne pouvait admettre que ses tribunaux pussent être obligés de sanctionner et de faire respecter une législation qu'elle tenait pour foncièrement inique et immorale. Se départir d'une telle attitude, n'était-ce pas saper les bases mêmes de l'ordre et donner à l'insidieuse propagande communiste l'appui le plus dangereux ?

Dès lors que le Gouvernement des Soviets n'est pas reconnu par le Gouvernement français, même comme gouvernement de fait, tous ses actes restent, à l'égard de la France, sans valeur légale : les actes de naturalisation et de dénationalisation sont tenus pour inexistantes par les tribunaux français, de même que la législation nouvelle, l'abrogation des lois anciennes, les mesures de confiscation, etc... La justice française continue, dans tous les cas où il y a lieu d'appliquer aux ressortissants russes leur loi nationale, à appliquer l'ancienne législation russe. Le fait que le Gouvernement des Soviets est considéré par la France comme dépourvu d'existence égale, partant, comme inapte à légiférer, dispense les tribunaux d'examiner si la législation bolchéviste est conciliable avec les principes considérés comme formant la base de la société française et si, en particulier, elle est compatible avec l'ordre public et la morale. C'est ainsi que, malgré le décret des Soviets du 26 janvier

(1) L'échange de vues entre le Gouvernement français et le Gouvernement britannique sur la reprise des relations avec le Gouvernement des Soviets fait l'objet d'une série de notes dans lesquelles chacun des Gouvernements expose sa manière de voir : les plus importantes de ces notes sont les notes françaises du 25 novembre 1920, du 31 mars 1921, du 6 avril 1921, du 25 mai 1921, les notes britanniques du 14 juin et du 16 novembre 1921, les notes françaises du 8 novembre et du 30 décembre 1921. Les cinq premières ont été publiées dans le journal le *Temps*, numéro du 16 août 1921.

1918 (1), nationalisant les navires de commerce russes, à l'exception des navires de pêche, le Gouvernement français continue à considérer, au point de vue administratif, les navires russes qui n'ont pas fait l'objet d'une appropriation effective de la part du Gouvernement bolchéviste, comme appartenant toujours aux armateurs que le décret du 26 janvier a prétendu dépouiller. Ces navires arborent l'ancien pavillon russe ; ils se conforment aux lois et règlements en vigueur en Russie avant le régime communiste et ils trouvent auprès des consuls de Russie restés en fonctions la protection qui leur est nécessaire pour assurer le respect de leur pavillon et pour régler les difficultés qui pourraient s'élever entre le capitaine et l'équipage. Bien plus, rien ne s'opposerait à ce que ceux de ces bâtiments qui ont été effectivement confisqués fussent revendiqués devant la justice française par les propriétaires dépossédés.

Il y a lieu de constater que l'une des principales préoccupations du Gouvernement français a été que le fait de la non-reconnaissance du Gouvernement soviétique fût aussi peu préjudiciable que possible aux ressortissant russes résidant en France. La thèse du Gouvernement français est que le pouvoir bolchéviste est un simple groupement de force, qui opprime la Russie et l'empêche de manifester sa volonté nationale, et qu'il convient de ne pas confondre ce pouvoir avec la véritable Russie, restée l'amie et l'alliée de la France. Cette manière de voir ressort, de façon particulièrement nette, du fait que le Garde des Sceaux, dans sa circulaire, du 30 août 1918, aux Premiers Présidents des Cours d'appel, comprend expressément les Russes parmi les ressortissants des pays alliés, devant, en vertu de l'article 62, § 2, de la loi du 9 mars 1918, bénéficier de la prorogation des baux à loyer : cette qualification, appliquée officiellement aux Russes conformément aux ententes diplomatiques conclues par le Gouvernement français, est d'autant plus digne de retenir l'attention que les ressortissants roumains, par

(1) W. Hahn et A. von Lilienfeld-Toal, *op. cit.*, pp. 106-107.

contre, n'étaient pas autorisés à s'en prévaloir. C'était l'article 3 du décret du 29 août 1918, rendu sur la proposition du Ministre des Affaires Etrangères en exécution de l'article 62, § 3 de la loi, qui admettait les Roumains à bénéficier des dispositions relatives à la prorogation des baux à loyer, en qualité de ressortissants d'Etats neutres ayant appartenu au groupe de l'Entente, allusion à la paix de Bucarest, qui prouve que les Alliés n'eussent pas considéré comme suffisant, pour déclarer illégal le Gouvernement bolchéviste, le fait qu'il avait signé avec les Empires du Centre les Traités de Brest-Litowsk (1).

Jusqu'à la fin de l'année 1921, l'Ambassade de Russie à Paris (2) fut considérée comme ayant, jusqu'à un certain point, la charge des intérêts russes en France, alors que le Gouvernement qu'elle représentait, avait, dès longtemps, cessé d'exister. Dans l'opinion du Gouvernement français, le fait que le Gouvernement soviétique n'est pas reconnu, reste sans influence sur le sort des conventions et des traités conclus entre la France et la Russie : ces conventions restent en vigueur, et le Gouvernement français, s'il veut les abroger, doit, préalablement les dénoncer : ainsi en a décidé

(1) *Journal Officiel* du 31 août 1918, pp. 7664-7665.

La circulaire du 30 août 1918 est le premier document public où le Gouvernement français définit les personnes qui pourront revendiquer, en justice, les droits attachés par la loi à la qualité de « citoyens, sujets ou ressortissants alliés ».

(2) L'immeuble de l'ambassade n'a pas cessé d'être considéré comme immeuble à destination diplomatique et de jouir, à ce titre, des immunités habituelles. Il reste juridiquement la propriété de l'Etat russe, actuellement incapable.

Quant à M. Maklakov, nommé ambassadeur de Russie à Paris par le Gouvernement provisoire, la chute de ce gouvernement l'empêcha de présenter en temps utile ses lettres de créance, si bien que son nom n'a jamais figuré sur la liste du corps diplomatique accrédité auprès du Gouvernement de la République. L'usage aurait voulu qu'en l'absence d'un ambassadeur régulièrement accrédité, le Gouvernement français n'eût de relations qu'avec le Chargé d'Affaires : pour éviter cette difficulté et par courtoisie envers M. Maklakov, le Gouvernement français, tant qu'il resta en rapports avec l'ambassade de Russie, adressait ses communications à l'ambassade de Russie, et non pas individuellement à tel ou tel de ses membres. Depuis la cessation de tous rapports officiels, le Gouvernement français ne s'oppose pas à ce que les membres de l'ancienne ambassade de Russie continuent à occuper l'immeuble de l'ambassade, dont ils sont, en quelque sorte, constitués séquestres de fait.

la Cour d'appel de Paris, conformément, d'ailleurs, à l'avis du Ministère des Affaires Etrangères (1). C'est pourquoi le Gouvernement français a procédé à la dénonciation de deux Conventions conclues avec la Russie le 20 mars-1^{er} avril 1874, la Convention consulaire et la Convention pour le règlement des successions (2). En l'absence de tout Gouvernement régulier, à qui cette dénonciation eût pu être notifiée, le Gouvernement français a dû procéder par voie de déclaration publiée au *Journal officiel* (3), et il est convenu, avec l'Ambassade de Russie, de certaines dispositions transitoires, à appliquer avant l'expiration du délai d'un an, à dater duquel la dénonciation devait porter effet (4). En 1922, les relations avec l'Ambassade de Russie à Paris cessent définitivement (5) : les noms du personnel de l'Ambassade ne figurent plus sur la liste du corps diplomatique, publiée officiellement par le Ministère des Affaires Etrangères (6).

(1) Cf. Cour d'Appel de Paris (1^{re} Chambre), 2 février 1921. Aïdov contre Boda (*Journal du Droit International*, 1921, pp. 228 et s.).

(2) Quant à la troisième Convention signée le 1^{er} avril 1874, la Convention sur le commerce et la navigation, elle avait été dénoncée par le Gouvernement de Kerensky. Aussi ne figure-t-elle pas dans le *Recueil des Traités* et Conventions en vigueur entre la France et les Puissances étrangères, publié en 1920 par le Gouvernement français (T. III. Russie, pp. 274 et s.). Cette dénonciation paraît être passée inaperçue de la justice française qui, souvent, a invoqué, dans des décisions récentes, la clause du libre accès auprès des tribunaux de justice, qui fait l'objet de l'article 2 de la Convention sur le commerce et la navigation : la jurisprudence française a interprété, dans un esprit extrêmement libéral, cette clause, alors qu'elle était caduque. Néanmoins, les conséquences remarquables qu'elle en a tirées ne sauraient être considérées comme infirmées par le fait que la convention n'était plus en vigueur, car ces conséquences sont rigoureusement conformes aux principes du droit français. Cf. *infra*, p. 127 ; *ibid.*, note 2.

(3) Cf. *Journal Officiel*, 19 mai 1921, p. 5890, col. 1.

(4) Cf. Circulaire du Garde des Sceaux du 3 août 1921. (*Journal du Droit International*, 1922, p. 233) ; Cour d'Appel de Paris (1^{re} Chambre), 20 juillet 1921 ; Succession du Général Stackelberg (*ibid.* 1921, p. 538).

(5) Aucun gouvernement, sauf le gouvernement grec, n'entretient plus de relations avec les ambassadeurs ou les ministres nommés par les gouvernements qui ont précédé le Gouvernement des Commissaires du peuple. Le Gouvernement des Etats-Unis lui-même a cessé tout rapport avec l'ambassadeur que le Gouvernement provisoire avait accrédité auprès de lui.

(6) Cf. Liste de MM. les membres du corps diplomatique dans l'ordre de la remise des lettres de créance. Dans l'édition du 15 août 1921, les noms du personnel de l'ambassade figurent encore ; dans celle du 15 décembre 1922, à la rubrique « Russie », il n'est plus porté aucun nom.

La dénonciation des conventions du 20 mars-1^{er} avril 1874 a eu pour résultat de donner au Gouvernement français le pouvoir de déterminer discrétionnairement le statut et les attributions des consuls de Russie restés en fonctions en France. Bien que le statut de ces consuls soit, désormais, un statut purement de fait, le Gouvernement français a estimé opportun de ne pas leur retirer formellement l'exéquatur, malgré les restrictions considérables qu'il a apportées à leurs pouvoirs, et de tolérer leur intervention dans certains actes administratifs intéressant les ressortissants russes : c'est ainsi que le droit leur est toujours reconnu de légaliser les signatures de leurs nationaux, de leur délivrer des actes d'identité et d'état civil. D'ailleurs, en restreignant les pouvoirs des Consuls de Russie, le Gouvernement français a obéi uniquement au souci d'assurer plus efficacement la sauvegarde des intérêts des ressortissants russes en France. En dénonçant la Convention pour le règlement des successions, par exemple, qui chargeait les Consuls de Russie de liquider les successions de leurs nationaux, ouvertes en France, il a simplement entendu soustraire les ressortissants russes aux risques auxquels était exposé leur patrimoine, du fait que les Consuls de Russie, n'étant plus soumis à aucun contrôle, n'offraient plus de garanties suffisantes aux bénéficiaires des successions. Par contre, il s'est abstenu de dénoncer les conventions qui peuvent, sans inconvénient, rester en vigueur ; il continue, ainsi, à faire bénéficier les nationaux russes résidant en France des avantages qui leur étaient reconnus sous condition de réciprocité, alors même que cette réciprocité, pour des raisons de droit et de fait, soit devenue fictive. C'est ainsi, par exemple, qu'il n'a pas dénoncé la Convention du 15/27 juillet 1896 (1) relative à l'exemption de la caution *judicatum solvi*, bien que, pratiquement, cette convention ne puisse plus profiter qu'aux ressortissants russes en France (2).

(1) Cf. Tribunal correctionnel d'Arras, 9 janvier 1923. Tsourkamenko contre Battier. (Journal du Droit International, 1923, pp. 833 et s.).

(2) Cf. Recueil des Traités et Conventions en vigueur entre la France et les Puissances étrangères, publié par le Ministère des Affaires étrangères. 1920.

Dans les cas où ils doivent faire application à des ressortissants russes de leur loi nationale, les tribunaux français n'ont jamais appliqué la législation édictée par les Soviets, ils ont toujours appliqué la loi russe, telle qu'elle existait avant la révolution bolchéviste. Certes, beaucoup de ressortissants russes refusent de se considérer comme relevant du Gouvernement soviétique, qui, d'ailleurs en a dénationalisé un grand nombre (1). Il n'en reste pas moins que l'attitude des tribunaux français comporte des conséquences singulières, puisqu'elle revient à faire appliquer comme russe une législation qui, précisément, n'est nulle part en vigueur en Russie (2). Cette conséquence, qui n'avait rien d'étrange, tant que subsistait en Russie un gouvernement dit national, est devenue choquante, depuis que tous les gouvernants, qui luttèrent contre l'autorité du Gouvernement soviétique, ont disparu (3). Toutefois, la solution adoptée par les cours et les tribunaux français est juridiquement inattaquable : c'est, d'ailleurs, celle qu'ont défendue la plupart des juristes russes qui se trouvent parmi les émigrés (4).

T. III : Russie, p. 288. De même restent en vigueur la Déclaration du 8-20 novembre 1891, relative au paiement des salaires des marins absents et à la remise des successions des marins décédés (*ibid.*, pp. 286 et s.), la Convention du 29 novembre 1911 pour la protection des œuvres littéraires et artistiques (*ibid.*, pp. 294 et s.), etc...

(1) Le Gouvernement français ne reconnaît, évidemment, ni les actes de naturalisation ni les actes de dénationalisation du Gouvernement des Soviets. Quant à la nationalité des ressortissants des Etats formés de territoires anciennement russes, il la reconnaît dans la mesure où il a reconnu ces Etats ; cette reconnaissance résulte de la simple reconnaissance de l'indépendance de ces Etats ; elle a été confirmée par les traités d'établissement et de commerce qui ont été conclus avec certains d'entre eux, l'Estonie et la Finlande, par exemple.

(2) Cette difficulté ne se présente ni en Angleterre ni aux Etats-Unis, où l'état et la capacité des étrangers sont régis, non par la loi nationale, mais par la loi du domicile.

(3) Il y a lieu de signaler, à cet égard, que le Gouvernement français n'a plus reconnu aucune prérogative gouvernementale à Wrangel, après que ce dernier eût évacué, avec ses troupes, la péninsule de Crimée ; il s'éleva énergiquement, en particulier, contre la prétention du Général de soustraire ses soldats à la juridiction des pays qui leur avaient donné l'hospitalité et de ne les tenir pour justiciables que des conseils de guerre qu'il revendiquait le droit d'instituer.

(4) Cf. Mandelstamm, Mémoire à la Société des Nations sur la situation juridique des réfugiés russes, août 1921 ; Mémoire sur le statut personnel des nationaux russes, rédigé par des juristes russes, le 16 mars 1922 (Revue Générale

La justice française tempère le principe de l'application de la loi russe aux nationaux russes, dans les cas où cette application est de règle, par exemple, en matière d'état et de capacité des personnes, par une considération d'ordre pratique essentielle : la nécessité d'assurer en fait aux émigrés russes le libre et entier exercice de leurs droits civils, nécessité d'autant plus impérieuse que, pour de multiples raisons, ils ne peuvent pas avoir recours aux autorités judiciaires de leur pays. Les tribunaux ont conclu de cette situation qu'en principe, ils ne devaient pas refuser de statuer sur des différends soumis à leur décision par des ressortissants russes, même dans les cas où, normalement, ils sont incompétents. C'est ainsi que la loi russe fait du mariage et du divorce une institution purement religieuse, soustraite entièrement à la juridiction civile. D'autre part, le principe de la sécularisation de la justice, qui est d'ordre public, interdit aux tribunaux français toute ingérence dans les questions religieuses et, par conséquent, leur fait une obligation de se déclarer incompétents en cette matière. Mais une déclaration d'incompétence équivaldrait à un déni de justice, puisue, pratiquement, les nationaux russes se trouvant en France sont dans l'impossibilité de s'adresser aux autorités de leur pays pour leur soumettre leurs différends. Les tribunaux ont jugé que la clause de libre accès aux tribunaux de justice, contenue dans l'article 2 de la Convention sur le commerce et la navigation du 20 mars-1^{er} avril 1874, doit s'entendre comme donnant aux Russes la faculté d'exiger de la justice française que, dans tous les cas, elle tranche au fond les différends qu'ils lui soumettent (1) ; en matière de divorce, le statut personnel est appliqué aux nationaux russes en ce sens que le divorce ne pourra être

du Droit International public, 2^e série, t. IV); cf. d'autre part, les critiques que M. Fauchille adresse à ce système dans son *Traité de Droit International public*, 1922, pp. 837 et s.

(1) Ainsi que nous l'avons signalé, cette Convention n'est plus en vigueur. La thèse de la jurisprudence n'en est cependant point infirmée, car, dans le cas présent, il suffit, comme l'ont fait certains tribunaux, de rejeter l'incompétence pour le motif qu'elle aboutirait à un véritable déni de justice.

prononcé que dans les où il est admis par la loi religieuse russe, mais le divorce sera prononcé par le tribunal français (1). L'étude des décisions prises par les cours et les tribunaux français pour régler la situation des émigrés russes suffit à prouver que, malgré les difficultés considérables soulevées par la non-reconnaissance du Gouvernement des Soviets, le système adopté satisfait pratiquement aux exigences de la justice et de l'équité.

Pour rigoureuse que fût la position juridique du Gouvernement français à l'égard de la Russie, il n'en restait pas moins que, s'il voulait que l'autorisation de reprendre les transactions commerciales avec la Russie ne fût pas illusoire, il était nécessaire qu'il accordât certaines tolérances en cette matière.

La Société « Arcos limited », créée et contrôlée étroitement par le Gouvernement des Soviets installait, en 1921, à Paris sous la direction de Skobelev, une succursale, qui

(1) Dans ce sens : Tribunal Civil de la Seine (1^{re} Chambre), 11 juin 1921 : Titor contre Titor, sur conclusions conformes de M. le substitut Caous (*Journal du Droit International*, 1921, pp. 525 et s.) ; Tribunal Civil de la Seine (1^{re} Chambre), 26 décembre 1921, sur conclusions conformes de M. le substitut Sugier (*ibid.*, 1922, pp. 117 et s.) ; Tribunal de Commerce de la Seine (3^e Chambre), 26 avril 1922 : Vlasto contre Banque Russo-Asiatique (*ibid.*, 1923, pp. 933 et s.) : dans ce jugement, le tribunal admet implicitement que les sociétés russes, dont le siège a été transféré en France à la suite de la révolution communiste, continuent à être régies par leur loi nationale, par conséquent, par l'ancienne loi russe, et que, pour apprécier la régularité des actes accomplis par les organes dirigeants de ces sociétés, il y a lieu d'interpréter leurs statuts en tenant compte des événements de force majeure dont la Russie est le théâtre.

Contre : Tribunal Civil de la Seine (8^e Chambre), 9 décembre 1921 (*ibid.*, 1922, pp. 116 et s.) : dans ce jugement le tribunal, invoquant le principe de la sécularisation de la justice en France, se déclare incompétent pour examiner une demande en divorce présentée par des ressortissants russes ; Tribunal de commerce d'Antibes, 21 avril 1922 : Jouditsky contre Givatovsky (*ibid.*, 1923, pp. 535 et s.) : dans ce jugement, le tribunal, faisant application de la règle que la justice française est incompétente pour connaître d'un litige commercial entre deux étrangers résidant en France, si ce litige est relatif à des opérations commerciales conclues par eux à l'étranger, à l'époque où ni l'un ni l'autre n'avait, en France, de domicile ou de résidence, se déclare incompétent et renvoie les deux plaideurs russes devant leurs juges nationaux, d'autant, ajoute le tribunal, que rien ne permet d'affirmer que la justice a cessé de fonctionner en Russie (Cf. la critique de ce jugement par MM. Grouber et Tager, *ibid.*, 1923, pp. 537-538.)

entraînait en relations d'affaires avec les négociants et les industriels français. Etant donné, d'une part, que le commerce extérieur de la Russie était nationalisé, d'autre part, que les débats de l'affaire Luther-Sagor devant la Cour d'appel de Londres avaient établi l'identité de la Société Arcos et du Gouvernement bolchéviste, les transactions commerciales n'étaient possibles qu'à la condition qu'il fût renoncé, au moins, tacitement au droit, dont, au cours de l'année 1920, les créanciers et le Gouvernement français s'étaient prévalus, de saisir à titre de gage les biens dépendant du patrimoine de leur débiteur frauduleux. Sans que la France fît aucunement abandon de ses droits, un *modus vivendi* s'établissait sur des bases pratiques, qui, quelque précaires qu'elles fussent, permettaient la conclusion d'affaires relativement importantes : il ne devait pas y avoir de difficulté, tant que les transactions ne porteraient pas sur des marchandises que le Gouvernement bolchéviste s'était appropriées en vertu des décrets de nationalisation et dont l'origine pouvait être établie en justice par leur propriétaire légal. De plus, la fiction, habilement entretenue, que la Société Arcos était une société privée, permettait d'accepter comme vraie l'affirmation que le Gouvernement des Soviets était étranger aux affaires conclues. Le 5 janvier 1923, la Société Arcos faisait procéder à la vente aux enchères publiques à Paris, d'un stock de 500.000 fourrures, pour lequel elle obtint la somme de 12 millions de francs. Cette transaction ne donna lieu à aucune protestation de la part du Gouvernement français, non plus qu'à aucune opposition de la part des créanciers de l'Etat russe. Le journal *Le Temps* (1), en rendant compte de cette vente constatait que l'absence de toute protestation et de toute opposition prouvait que l'opération était reconnue juridiquement valide par tous ceux qui eussent eu un intérêt à la contester. Il est vrai que la France, afin d'éviter la propagande communiste, a tardé beaucoup à ouvrir ses ports aux navires russes et que, lorsqu'elle s'y est résolue, elle a

(1) Cf. *Le Temps*, 7 janvier 1923.

soumis à de nombreuses restrictions l'accès de ces navires dans les trois ports qu'elle a désignés pour les recevoir. Si l'on ajoute à cela que la prudence conseillait au Gouvernement soviétique de n'envoyer dans les ports français que des bâtiments à l'abri de toute revendication de la part des propriétaires évincés, l'on apercevra, sans peine, que, sous un tel régime, les relations maritimes entre la Russie et la France ne peuvent pas prendre un développement bien considérable.

Quant aux opérations de banque, contre-partie indispensable des transactions commerciales, le Gouvernement français les autorisait aussi, dans les mêmes conditions. Dès le 25 décembre 1920, en réponse à une question qui lui était posée par un député, il faisait connaître que les banques françaises pouvaient recevoir des fonds provenant de Russie, pour le paiement d'achats faits en France, pourvu que ces fonds fussent des devises ayant cours, et non des roubles, dont l'importation était soumise à des conditions très rigoureuses ; il ajoutait que les marchandises en provenance ou à destination de Russie étaient soumises au régime du droit commun, et que, seules, les expéditions d'armes et de munitions en Russie étaient interdites (1). Au cours de l'année 1923, certaines banques demandaient au Gouvernement français s'il frapperait éventuellement d'opposition les comptes dont la Banque d'Etat russe, institution officielle du Gouvernement bolchéviste, serait titulaire dans les établissements financiers français. Le Gouvernement français fit connaître à ces diverses banques que, malgré le caractère officiel de la Banque d'Etat russe, et, étant donné la difficulté considérable de distinguer les rares établissements de crédit privés existant en Russie, des institutions d'Etat, il ne s'opposait pas à l'ouverture de comptes au nom d'établissements de crédit russes,

(1) Cf. *Journal Officiel*, 25 décembre 1920 (Chambre des Députés, 24 décembre 1920, p. 4004, col. 1) : réponse à une question posée par M. G. Lévy, député, demandant dans quelles conditions les particuliers pouvaient entrer en relations d'affaires avec la Russie, et notamment si les banques françaises pouvaient recevoir des fonds russes en paiement des achats faits en France.

quels qu'ils fussent, à la condition, toutefois, que les mouvements de fonds se rapportassent exclusivement à des opérations ayant un caractère commercial indiscutable. Sans se dissimuler l'extrême difficulté de tout contrôle à cet égard, il entendait se réserver le droit de vérifier l'emploi des fonds en question (1). D'autre part, le Gouvernement français se déclarait hors d'état de donner aucune garantie quant aux revendications éventuelles des particuliers contre le Gouvernement russe, les tribunaux étant seuls compétents pour apprécier la validité des oppositions dont les comptes de la Banque d'Etat russe pourraient être frappés, dans de telles circonstances.

Sans que, au point de vue juridique, la question des rapports entre la France et la Russie des Soviets eût fait aucun progrès entre 1920 et 1923, la distance parcourue était grande. Il y avait loin des déclarations, par lesquelles le Gouvernement français avait manifesté son intention de saisir les avoirs du Gouvernement des Soviets, partout où cela lui serait possible, et des démarches qu'il avait faites pour frapper d'opposition les dépôts de ce gouvernement dans les banques suédoises. Le Gouvernement français en arrivait à tolérer que la Banque Nationale française du Commerce extérieur, institution soumise à son contrôle, fût éventuellement l'un des correspondants à Paris de la Banque d'Etat russe. Il s'était donc établi, peu à peu, sous l'empire des circonstances, un *modus vivendi*, qui, en l'absence de tout statut juridique, permettait aux relations commerciales de prendre un développement en rapport avec la situation économique de la Russie. Mais ce régime, d'un équilibre délicat, établi grâce à la collaboration tacite des deux gouvernements, ne pouvait subsister qu'à la condition que le Gouvernement soviétique eût la prudence de ne pas importer en France des marchandises ou des objets qu'il s'était indûment appropriés et qui pourraient être identifiés par leurs

(1) Il n'est pas sans intérêt de signaler qu'au cours des mois de septembre et octobre 1923, M. Scheinmann, directeur de la Banque d'Etat russe, vint à Paris pour se mettre en contact avec les divers établissements de crédit français.

propriétaires. Tant qu'il s'agissait simplement du droit général de gage que l'ensemble des créanciers ont sur le patrimoine de leur débiteur, il paraissait possible de soutenir que l'autorisation accordée par le Gouvernement français d'entrer en relations d'affaires avec la Russie impliquait la renonciation à l'exercice de ce droit. Mais, dès qu'il s'agissait de corps certains, expropriés sans indemnité, il était impossible, étant donné, d'une part, la non-reconnaissance du Gouvernement des Soviets par la France, d'autre part, les principes du droit civil français, que la justice française rejetât la revendication du propriétaire dépossédé et sanctionnât une violation aussi flagrante d'un droit essentiel. Le 12 décembre 1923, la justice française eut, pour la première fois, à statuer sur une demande en revendication de biens confisqués par les Soviets. La décision fut semblable à celle que prit en Angleterre, dans l'affaire Luther-Sagor, le juge de première instance qui avait eu à se prononcer avant la conclusion de l'accord commercial anglo-russe. L'espèce était la suivante : la Société Optorg avait reçu des Soviets, en paiement de fournitures, des balles de frisons et de déchets de soie qui avaient été confisquées aux héritiers Bounatian en vertu des décrets de nationalisation. Ces balles, encore revêtues des marques des propriétaires dépossédés, avaient été, lors de leur débarquement à Marseille, saisies à la diligence des héritiers Bounatian, qui les revendiquaient en justice. Le tribunal donna raison aux demandeurs (1). Il estimait qu'aux yeux du Gouvernement français, qui a nettement refusé de reconnaître diplomatiquement le régime bolchéviste comme un Gouvernement régulier, le pouvoir des Soviets ne constitue qu'un groupement de force, sans existence internationale et, par suite, inapte à se prévaloir des attributs de la puissance publique, et que, par conséquent, les expropriations pratiquées en Russie par ordre de ce groupement constituent des actes d'usurpation et de violence réunissant à l'évidence tous les

(1) Cf. Tribunal Civil de la Seine (5^e Chambre), 12 décembre 1923 : Héritiers Bounatian contre Société Optorg (Gazette du Palais, janvier 1924, pp. 96 et s.).

éléments juridiques de la soustraction frauduleuse de la chose d'autrui, prévue et réprimée par les articles 379 et suivants du Code pénal. La transmission de biens acquis dans ces conditions est nécessairement irrégulière ; bien plus, le tiers acquéreur de tels biens ne saurait exciper de sa bonne foi pour obtenir le remboursement du prix qu'il a versé, car, en l'espèce, la bonne foi suppose la croyance pleine et entière du tiers-acquéreur aux droits de son auteur à la propriété des biens qu'il transmet, ce qui implique l'absence de toute circonstance de nature à éveiller des soupçons sur la légitimité de la possession de l'objet par le vendeur. En conséquence, le tribunal déclarait, conformément à l'article 2279 du Code civil, recevable l'action en revendication intentée par les héritiers Bounatian ; il déboutait, d'autre part, la Société Optorg de sa demande en remboursement du prix versé par elle, pour la raison que la défenderesse n'était pas fondée à invoquer le bénéfice de l'article 2280, le Gouvernement des Soviets ne pouvant être considéré comme exerçant réellement et habituellement, aux termes de cet article, la profession de marchand. Cette décision marque nettement que l'autorisation accordée par le Gouvernement français d'entrer en relations d'affaires avec la Russie n'implique pas la privation, pour les propriétaires dépossédés, du droit de revendiquer en justice les biens dont ils ont été dépouillés, à la condition, évidemment, qu'ils établissent l'identité des biens revendiqués. Tout en approuvant la décision du tribunal de la Seine, on ne peut s'empêcher de constater que les motifs en sont assez mal établis : la raison, la seule raison, pour laquelle la revendication des biens confisqués en vertu d'une mesure du Gouvernement des Soviets est admissible, c'est que ce Gouvernement n'est pas reconnu par la France, partant, que, n'ayant pas qualité pour se prévaloir des attributs de la puissance publique, les actes qu'il accomplit en vertu de sa prétendue souveraineté, sont radicalement inexistants. Les biens confisqués sont donc réputés n'avoir pas changé de maîtres et il suffit que le propriétaire établisse l'identité des objets dont il a été dépossédé pour qu'il

en obtienne immédiatement la restitution, sans que cette restitution puisse être soumise à aucune obligation envers les tiers-acquéreurs éventuels et sans que l'exercice de son droit soit subordonné à aucune condition. L'unique question qui se pose est une question de fait : celle de savoir si le Gouvernement des Soviets est reconnu ou non. Telle est, d'ailleurs, la seule question que se soit posée la jurisprudence anglaise pour apprécier la validité des actes du Gouvernement des Soviets (1). C'est donc sans raison que le tribunal de la Seine a invoqué, outre le fait de la non-reconnaissance du Gouvernement bolchéviste, des motifs tirés du droit français, pour apprécier la valeur d'un acte accompli hors du territoire français, qu'il a assimilé le droit à la revendication des objets expropriés, au droit stipulé par les articles 2279 et 2280 du Code civil au profit de la personne qui a perdu ou à qui ont été dérobés des biens meubles et qu'il a prétendu soumettre ce droit de revendication aux conditions énoncées dans ces articles (2). Il convient, à cet égard, d'ajouter qu'une telle argumentation n'aurait de portée qu'au cas où, malgré la reconnaissance des Soviets, la jurisprudence estimerait que certaines des mesures prises par eux ne sauraient être sanctionnées par les tribunaux, parce qu'elles sont contraires à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. Encore, dans ce cas, conviendrait-il de ne pas montrer une rigueur excessive : les motifs, par lesquels la Cour de Londres, dans son arrêt du 12 mai 1921, a écarté le reproche d'immoralité ou d'iniquité, sont d'une modération exemplaire.

Voilà donc, définie, la position de la France à l'égard du Gouvernement des Soviets : la France se refuse à traiter comme un gouvernement un pouvoir qui a marqué sa venue au monde par la répudiation des obligations qui pesaient légalement sur lui ; elle estime avoir le devoir de sacrifier au

(1) Cf. *Supra*, app. 100-103.

(2) Au demeurant, l'application des articles 2279 et 2280 présente un grave inconvénient : il suffirait, en effet, que la vente des objets confisqués eût lieu conformément à l'une quelconque des conditions énoncées à l'article 2280, pour que le propriétaire ne pût obtenir la restitution de sa chose que contre le versement au tiers-acquéreur du prix que celui-ci l'a payée.

respect de ce principe tous les profits qu'une politique plus accommodante aurait pu lui valoir, et, effectivement, vaut à certains pays. Toutefois, bien que déniait toute portée et toute valeur juridique aux actes accomplis par le Gouvernement des Commissaires du peuple en tant que Gouvernement souverain de la Russie et bien que réprouvant les doctrines mises en pratique par les bolchévistes, elle a, avec le temps, toléré, pour les relations franco-russes, l'établissement d'un régime de fait d'une grande souplesse, aussi éloigné du régime adopté par les états qui ont reconnu le Gouvernement des Soviets que des restrictions rigoureuses auxquelles, dans les premiers mois de l'année 1920, elle avait entendu soumettre les transactions commerciales avec la Russie. Elle a cessé tout rapport avec des groupements politiques russes adversaires des Soviets ; si elle n'a cessé qu'au début de 1922 d'entretenir avec l'ambassade de Russie à Paris des relations qui, d'ailleurs, se bornaient, dès longtemps, à la protection matérielle des nationaux russes, c'est surtout par courtoisie et par déférence envers des diplomates qui lui ont donné de nombreuses preuves de loyale affection. De même que le Gouvernement français ne s'oppose pas, en pratique, à la présence d'un représentant officieux des intérêts de la Russie des Soviets en France, il n'est pas nécessaire d'un traité entre les deux gouvernements pour que le gouvernement français charge, à son tour, un délégué officieux de la défense des intérêts français en Russie. Les Etats, qui, à l'exemple de la France, ont refusé de nouer des relations avec les Commissaires du peuple, ont plus ou moins cédé, eux aussi, à la pression des circonstances et ont suivi une évolution sensiblement anlogue. Seuls, les Etats-Unis se sont refusés, énergiquement, à rien abandonner de leurs principes absolus. La distance n'est donc pas aussi grande qu'on l'eut pu croire entre la position des gouvernements qui ont reconnu *de jure* le Gouvernement des Soviets, celle des gouverne-

ments qui l'ont reconnu *de facto* et celle des gouvernements pour qui il n'a aucune existence juridique. Aussi bien, le temps se charge-t-il de réduire et d'amortir, peu à peu, la distance qui sépare encore ces diverses positions.

Au demeurant, les Puissances qui considèrent que, d'une part, l'absence de relations entre elles et la Russie, d'autre part l'avènement du régime bolcheviste, ne doivent pas priver les nationaux russes de la protection à laquelle ils ont droit, estiment qu'elles sont moralement tenues, dans la mesure du possible, d'assumer cette protection. La Société des Nations a désigné, le 20 août 1921, un haut-commissaire, M. Nansen, pour secourir les émigrés russes qui ont été dénationalisés, en grand nombre, par le Gouvernement bolchéviste. Parmi les problèmes que la Société des Nations et le haut-commissaire ont dû aborder, les plus urgents ont été l'établissement d'un certificat d'identité uniforme et international, tenant lieu de passeport pour les émigrés qui n'ont pu en obtenir avant leur départ de Russie et l'entretien des réfugiés incapables de subvenir à leur propre subsistance. Au cours de l'année 1922, des résultats importants ont été obtenus dans cette voie (1).

Dans la partie de la Turquie occupée par eux, les Alliés, en même temps qu'ils procédaient au rétablissement de leurs juridictions consulaires respectives, ont autorisé le rétablissement des tribunaux consulaires russes : ces tribunaux ont été formés, autant que possible, du personnel consulaire en fonctions avant la révolution communiste, et ils appliquent la législation russe telle qu'elle était en vigueur avant l'avènement des Soviets. Quoique, par le traité turco-russe du 14 mars 1921, le Gouvernement bolchéviste eût renoncé pour ses nationaux au bénéfice des capitulations, les Puissances

(1) Les documents relatifs à ces questions ont été publiés, dans le Journal officiel de la Société des Nations, au cours de l'année 1922. Cf. aussi Micheli. Les origines, la création et l'activité du Haut-Commissariat de la Société des Nations pour les réfugiés russes. (*Revue Internationale de la Croix-Rouge*, 15 janvier 1922, pp. 14 et s.).

ont continué, dans les territoires qu'elles occupaient, à faire profiter de ce régime les ressortissants russes, si bien que ces derniers jouissaient d'une situation moins avantageuse dans la partie de la Turquie qui obéissait au Gouvernement de la Grande Assemblée Nationale d'Angora, alliée des Soviets, que dans celle où il n'était pas en mesure d'exercer son autorité.

De même, les Puissances sont intervenues auprès du Gouvernement chinois pour qu'il abrogeât les dispositions du mandat présidentiel du 23 septembre 1920 par lequel le Cabinet de Pékin avait supprimé les privilèges capitulaires des Russes (1). Dans une note en date du 18 novembre 1920, le corps diplomatique accrédité auprès du Gouvernement chinois protestait contre la prétention de ce gouvernement, d'une part, de soumettre les ressortissants russes à sa propre juridiction et à sa propre loi, d'autre part, de ne plus reconnaître les immunités accordées à la Russie pour l'administration des concessions dont elle avait la jouissance, enfin, de ne plus permettre aux consuls nommés en Chine par les gouvernements russes antérieurs au Gouvernement bolchéviste d'exercer leurs attributions normales en matière notariale et en matière d'état-civil. Les Puissances estimaient cette attitude inadmissible, car le fait que le Gouvernement russe au pouvoir n'était pas un gouvernement légal reconnu

(1) Un mandat présidentiel, en date du 27 avril 1919, avait édicté les dispositions suivantes : « Les peuples séparés de leur mère-patrie pour constituer des Etats indépendants ne pourront pas hériter des droits de toute espèce conférés à leur ancienne patrie par des traités antérieurs... Les ressortissants de ces nouveaux Etats devront se conformer aux lois chinoises pour tout ce qui concerne les impôts, procès, etc... Toute requête d'une tierce puissance en vue d'assumer leur protection devra être rejetée, en se basant sur les précédents existants ». Ce texte, qui vise les Etats nés du démembrement de l'ancien Empire russe, la Finlande, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, a pour effet de priver les ressortissants de ces Etats du bénéfice des privilèges capitulaires dont jouissaient, antérieurement, les Russes sur le territoire chinois. Quant aux Etats nés du démembrement de l'Autriche-Hongrie, ils n'ont jamais eu aucun titre pour réclamer le bénéfice des privilèges que la Double Monarchie avait obtenus pour ses nationaux, puisque les anciens traités sino-autrichiens ont été abrogés lors de la déclaration de guerre de la Chine à l'Autriche-Hongrie (14 août 1917), et que l'abrogation de ces traités a été confirmée par le traité de paix de Saint-Germain, dont la Chine est signataire (Cf. Revue Générale de Droit International public, 2^e série, t. II, janvier-avril 1920, pp. 107-108).

par la Chine, et que, par suite de cet état de choses, les consuls de Russie se trouvaient dans une situation irrégulière, ne devait pas avoir pour effet de modifier le statut des ressortissants russes au détriment de ceux-ci. Elles demandaient, en vertu du respect dû aux étrangers, la reconnaissance par le Cabinet de Pékin des droits dont les Russes jouissaient antérieurement en Chine, et elles invitaient le Gouvernement chinois à ne plus s'opposer à ce que le système antérieur fût rétabli dans la mesure où les circonstances de fait le permettraient. Par une note en date du 29 décembre 1920, le Cabinet de Pékin acceptait que les anciennes juridictions consulaires russes reprissent leurs fonctions ; il estimait, toutefois, que ces juridictions ne devraient appliquer la loi russe qu'autant qu'elle n'était pas contraire à la loi chinoise. Quant aux attributions des consuls en matière notariale et en matière d'état-civil, elles leur étaient restituées. En ce qui concerne l'administration des concessions russes, elle devait continuer sur la base des règlements existants. Enfin, le principe était admis que des ressortissants russes sans caractère politique seraient désignés, d'accord avec les représentants des Puissances et le Gouvernement chinois, pour occuper les postes consulaires devenus vacants (1).

(1) Cf. a) Correspondance entre le doyen du corps diplomatique à Pékin et le Gouvernement chinois, au sujet de la protection des ressortissants russes. (Bulletin de l'Institut intermédiaire international, IV, 1. pp. 446 et s.).

b) Revue générale de Droit international public, 2^e série, t. II (janvier-avril 1920) pp. 107-108.

CHAPITRE VI

LES CONFÉRENCES DE CANNES, DE GÈNES ET DE LA HAYE :
LES EFFORTS DE M. LLOYD GEORGE POUR DÉMONTRER QUE LE
RELÈVEMENT ÉCONOMIQUE DE L'EUROPE EXIGE LA RECON-
NAISSANCE DU GOUVERNEMENT DES SOVIETS ; LES CONDI-
TIONS MISES PAR LA FRANCE A CETTE RECONNAISSANCE ;
LES DISCUSSIONS RELATIVES A LA RECONNAISSANCE DES DET-
TES CONTRACTÉES PAR L'ÉTAT RUSSE AVANT LA RÉVOLUTION
BOLCHÉVISTE, A LA RESTITUTION DES BIENS PRIVÉS CONFIS-
QUÉS AUX ÉTRANGERS, A L'OCTROI DE CRÉDITS POUR LA RES-
TAURATION ÉCONOMIQUE DE LA RUSSIE.

Le fait que la Russie était tenue à l'écart du concert euro-
péen n'allait pas sans de graves inconvénients. Aux difficul-
tés d'ordre juridique que compliquait encore la disparité
des solutions provisoires adoptées par chacun des Etats, s'en
ajoutaient d'autres, d'ordre économique et politique. Pour
beaucoup d'esprits, cette situation était l'une des causes essen-
tielles du grave malaise dont souffrait l'Europe : maintenir
la Russie au ban de l'Europe, c'était non seulement paraly-
ser un centre de production et un débouché, c'était aussi
entretenir un foyer d'hostilité et de propagande, une menace
permanente de conflit et de révolution. M. David Lloyd
George, qui dirigeait alors la politique de l'Empire britan-
nique, était un des plus ardents champions de ces idées. A
son avis, le meilleur moyen de détacher la Russie des partis

extrêmes et de la ramener progressivement à des conceptions moins malsaines que celles qu'elle partageait, c'était de l'arracher à sa solitude et de la remettre en contact avec l'ordre social que l'Europe s'évertuait à restaurer et à améliorer. Dans les derniers jours de l'année 1921, M. Lloyd George crut que l'heure était, enfin, propice de réaliser les plans qu'il avait longuement mûris. La question des rapports entre l'Europe et la Russie soviétique allait, pour un temps, reprendre un aspect politique.

M. Lloyd George avait acquis la conviction qu'il ne parviendrait pas à imposer aux Commissaires du peuple l'acceptation des conditions auxquelles la France subordonnait la reconnaissance de leur gouvernement. L'expérience des années précédentes lui donnait raison, dans une certaine mesure. Dès lors, pour le Premier Ministre britannique, il n'y avait pas à balancer : puisque les concessions ne viendraient certainement pas des bolchévistes, il fallait obliger la France, qui, pour M. Lloyd George, symbolisait la résistance au rapprochement avec la Russie, à abandonner son attitude. Pendant les six premiers mois de l'année 1922, sous l'impulsion de l'homme d'Etat anglais, la question va occuper le premier plan de la scène politique ; elle va passionner l'opinion publique ; au lieu de l'apaisement recherché, elle va même, un moment, être sur le point de déchaîner dans le monde des haines nouvelles et profondes. Les Conférences de Cannes et de Gênes vont marquer les deux étapes, au terme desquelles M. Lloyd George comptait bien installer, bon gré mal gré, le Gouvernement des Soviets dans le concert européen.

Au cours de cette phase essentielle, tout disparaît devant l'action personnelle du Premier Ministre britannique, qui, prenant lui-même en mains les intérêts soviétiques, en poursuit âprement la défense et le succès. On comprendrait mal les idées qui agitent cette période fiévreuse et les situations, souvent imprévues, dont elle est la succession, si l'on ne tenait pas compte du rôle essentiel que joua alors M. Lloyd George. Pour cette nature éminemment concrète, pour ce mystique sans foi, les idées, tout comme les traités ou les lois,

n'étaient que les états provisoires, les aspects mouvants d'une réalité en perpétuelle évolution. Cet homme mettait au service des causes, qu'il entreprenait de soutenir, une éloquence directe, jamais emphatique, tour à tour enjouée et austère : tendu uniquement vers le succès, il ne reculait devant aucun moyen ; capable, pour une chimère, de bouleverser l'Europe, d'y tramer un redoutable renversement des alliances. Hanté par l'idée que les souffrances endurées par les peuples d'Europe étaient dues essentiellement aux obstacles qui empêchaient la vie économique de reprendre son cours normal, il prétendait trouver le remède au malaise général dans ce qu'il appelait la restauration de la confiance internationale et le rétablissement de la paix sur des fondements stables : il convenait, à son avis, d'appeler toutes les nations européennes à étudier, de concert et sur un pied d'égalité, les moyens pratiques de réaliser cette grande œuvre de solidarité humaine. La fin qu'il se proposait d'atteindre était claire : faire cesser cette manière d'anathème qui excluait la Russie soviétique de la communauté des peuples. Les entretiens de Londres, en décembre 1921, et la Conférence de Cannes, en janvier suivant, eurent pour résultat apparent de faire accepter, dans leur ensemble, les conceptions anglaises par les Puissances alliées, et, en particulier, par la France, celle de ces Puissances qui, dès longtemps, semblait fermement décidée à les combattre. La résolution du 6 janvier 1922, adoptée par la Conférence de Cannes, marquait l'adhésion unanime de l'Europe à une politique nouvelle. Les Puissances définissaient ainsi les conditions fondamentales qu'elles estimaient indispensables pour assurer la reconstruction économique de l'Europe :

« 1° Les Nations ne peuvent pas revendiquer le droit de se dicter mutuellement les principes suivant lesquels elles entendent organiser, à l'intérieur, leur régime de propriété, leur économie et leur gouvernement ; il appartient à chaque pays de choisir pour lui-même le système qu'il préfère à cet égard.

» 2° Toutefois, il n'est possible de disposer de capitaux

étrangers pour venir en aide à un pays que si les étrangers qui fournissent les fonds ont la certitude que leurs biens et leurs droits seront respectés et que les bénéfices de leurs entreprises leur seront assurés.

» 3° Ce sentiment de sécurité ne peut être rétabli que si les nations désirant obtenir des crédits étrangers s'engagent librement :

a) à reconnaître toutes les dettes et obligations publiques qui ont été ou seront contractées ou garanties par l'Etat (1), les municipalités et les autres organismes publics, et à reconnaître également l'obligation de restituer, de restaurer ou, à défaut, d'indemniser tous les intérêts étrangers pour les pertes ou les dommages qui leur ont été causés du fait de la confiscation ou de la séquestration de la propriété ;

b) à établir un système légal et juridique sanctionnant et assurant l'exécution impartiale de tous les contrats, commerciaux ou autres.

» 4° Les nations doivent disposer de moyens d'échange convenables ; d'une manière générale, des conditions financières et monétaires doivent exister qui offrent au commerce des garanties suffisantes.

» 5° Toutes les nations doivent s'engager à s'abstenir de toute propagande subversive de l'ordre et du système politique établis dans d'autres pays.

» 6° Tous les pays doivent prendre en commun l'engagement de s'abstenir de toute agression à l'égard de leurs voisins :

» Si, en vue d'assurer les conditions nécessaires pour le

(1) A cet égard, il convient de rappeler que les Gouvernements alliés n'ont pas cessé d'affirmer le principe que les Etats successeurs de l'ancien Empire de Russie sont tenus d'assumer la responsabilité d'une partie de la dette publique russe ; l'article 21 du Traité du 28 juin 1919 entre les Alliés et la Pologne et l'article 8 du Traité relatif à la Bessarabie stipulent formellement cette obligation à la charge de la Pologne et de la Roumanie ; dans une note adressée en janvier 1922 à l'Estonie, à la Lettonie et à la Lituanie, le Gouvernement français rappelait à ces Etats qu'en qualité d'Etats successeurs de la Russie, ils devaient assumer « une juste proportion de la dette publique russe et reconnaître les demandes de dommages-intérêts formulées par les particuliers français en raison des pertes infligées par la révolution ».

développement du commerce en Russie, le Gouvernement russe réclamait sa reconnaissance officielle, les Puissances alliées ne pourraient accorder cette reconnaissance que si le Gouvernement russe acceptait les stipulations qui précèdent (1) ».

Tels étaient les principes qui allaient former la base du nouveau droit public que les Alliés, sous la pression de M. Lloyd George, étaient convenus de donner à l'Europe, et conformément auxquels, sous une forme plus ou moins avouée, le statut arrêté en 1919 devait être révisé. La Conférence de Gênes était convoquée pour mener à bien cette entreprise grandiose : toutes les Puissances européennes, y compris l'Allemagne, la Hongrie, la Bulgarie et la Russie devaient y assister, représentées, chacune, par leur Premier Ministre, afin que rien ne vînt retarder le cours des négociations. Les trois premiers paragraphes de l'ordre du jour arrêté le 11 janvier montraient l'ampleur de la tâche à accomplir (2).

I

Examen de la mise en pratique des principes contenus dans la Résolution de Cannes du 6 janvier 1922.

II

Etablissement de la paix européenne sur des bases solides.

III

Conditions nécessaires à la restauration de la confiance, sans porter atteinte aux traités existants.

Désormais, étaient fixées les conditions auxquelles les Puissances acceptaient de reconnaître le Gouvernement des Soviets. Le principe énoncé en tête, celui qui, en la forme, était le plus affirmatif, stipulait le droit de chaque pays d'organiser, à sa guise, sa vie politique et économique : en recon-

(1) Cf. Livre Jaune, publié par le Gouvernement français : Conférence économique internationale de Gênes : 9 avril-19 mai 1922, p. 15.

(2) *Ibid.*, p. 16.

naissant une valeur et des droits égaux au système communiste et au système basé sur la propriété individuelle, qui, cependant, pouvaient difficilement coexister sans se combattre, ce principe impliquait la condamnation formelle de l'action entreprise en 1919 par les Alliés au nom de la justice et de la morale. D'autre part, les Alliés, délaissant les obligations morales que leur avait imposées la victoire, déclaraient ne vouloir contester la validité des décisions prises par le Gouvernement des Soviets qu'en tant que ces décisions lésaient les intérêts des étrangers : ils se désintéressaient ainsi de la situation des ressortissants russes, dépouillés par les Soviets. La résolution du 6 janvier ne mettait aucune condition à la participation à la Conférence. Le Gouvernement des Soviets pouvait y paraître, sans rien renier de ses doctrines ni de ses méthodes ; il lui suffisait de déclarer qu'il adhérerait aux six principes énoncés par les Puissances, pour obtenir d'être reconnu *de jure* par ces dernières. Bien plus, l'acceptation du troisième de ces principes, de beaucoup le plus important, celui qui stipulait la nécessité de reconnaître les engagements souscrits et l'obligation de réparer les dommages causés aux étrangers par les mesures de confiscation ou de séquestration, paraissait n'être exigée du Gouvernement de Moscou que s'il demandait des crédits étrangers : on pouvait donc, à la rigueur, prétendre que si ce Gouvernement n'adressait aux Puissances aucune requête de ce genre, il serait en droit de réclamer sa reconnaissance *de jure*, sans être tenu d'assumer aucune espèce d'engagement positif. Telle était bien, semble-t-il, la portée de la résolution du 6 janvier — du moins, ainsi que l'interprétait le Gouvernement britannique — puisque M. Lloyd George parvint à obtenir de la Conférence de Cannes que l'invitation adressée le 10 janvier au Gouvernement soviétique (1) ne subordonnât à aucune con-

(1) Tchitchérine avait, à la date du 8 janvier, informé le Conseil Suprême que le Gouvernement russe était disposé à accepter de participer à la Conférence envisagée ; il ajoutait que, bien que Lénine serait, vraisemblablement, empêché de quitter la Russie, la délégation russe serait munie de pouvoirs aussi étendus que si le chef du Gouvernement bolchéviste la dirigeait en personne.

dition formelle la participation de ce Gouvernement à la conférence projetée. M. Briand, insistant sur le fait que, même s'il s'agissait d'une simple prise de contact entre délégués français et délégués soviétiques, il était indispensable — et l'opinion publique française, alarmée par les premières décisions prises à Cannes, ne tolérerait pas que le Gouvernement français eût à ce sujet une manière de voir différente, — que la Russie eût préalablement reconnu ses dettes et se fût engagée à indemniser les propriétaires dépouillés de leurs biens, avait demandé en vain qu'il fût marqué clairement, dans l'invitation officielle, que le Conseil Suprême tenait pour acceptées par le Gouvernement bolchéviste les conditions énoncées dans la résolution du 6 janvier. Il ne parvint à décider M. Lloyd George qu'à une concession apparente, qui n'impliquait pour les Soviets aucun engagement positif : il obtint avec peine que l'invitation officielle adressée à Tchitchérine comprendrait un dernier paragraphe, rédigé ainsi : « Le Conseil Suprême, conscient que vous reconnaissez l'importance qu'il attache aux assurances et garanties posées par lui comme indispensables pour la coopération utile des Puissances Alliées et de la Russie à l'œuvre de la reconstruction économique et financière de l'Europe, a appris avec satisfaction que vous vous proposez d'envoyer des représentants ayant pleins pouvoirs pour prendre des décisions (1). »

Il entraînait tellement dans l'esprit de M. Lloyd George, d'ailleurs conséquent avec lui-même, que ces six points n'étaient pas intangibles que le projet d'ordre du jour de la Conférence de Gênes, que le Premier Ministre britannique soumit aux Gouvernements alliés, portait dans son article premier : « Approbation de la résolution de Cannes du 6 janvier 1922. » Les principes eux-mêmes pouvaient donc être discutés ; de nouvelles concessions étaient à prévoir. Où s'arrêterait-on dans la voie périlleuse que l'on acceptait de fou-

(1) On appréciera mieux l'importance du résultat acquis par M. Briand au prix d'un effort opiniâtre, si on compare à cette rédaction définitive celle qui avait été précédemment arrêtée : « Le Conseil Suprême, étant donné l'importance qu'il attache aux assurances posées par lui, etc., etc... »

ler ? Le Gouvernement français parvint, non sans mal, à faire substituer à ce texte initial la rédaction suivante : « Examen de la mise en pratique des principes contenus dans la résolution de Cannes du 6 janvier 1922. » Le but de cette modification était de bien montrer que ces principes devaient être considérés comme acceptés d'avance par les Puissances participant à la Conférence, qu'ils ne pouvaient être discutés en aucune manière et que la seule question à examiner à leur sujet, c'était leur mise en pratique, c'est-à-dire la façon dont il convenait de les appliquer.

La situation, toutefois, restait équivoque et obscure. Avant que ne s'ouvrît la Conférence, le Gouvernement français s'attacha, d'une part, à obtenir de ses Alliés l'assurance formelle que toutes les Puissances participant à la Conférence marquaient, par leur présence même, leur acceptation intégrale des principes « reconnus comme la base nécessaire de leur collaboration et la condition essentielle de leur réunion », d'autre part, à préciser la portée et le sens de ces principes (1). Dans le memorandum, qu'il remit le 31 janvier au Gouvernement britannique, M. Poincaré définissait son point de vue : il estimait que le seul moyen de concilier le respect de la souveraineté intérieure des Etats avec le respect des biens et intérêts privés étrangers, dans les pays dont la législation interne ne reconnaissait pas le droit de propriété, consistait à soustraire les étrangers à la juridiction locale et à les soumettre à leur juridiction nationale et il en arrivait ainsi à envisager un véritable régime de capitulations. ; il insistait sur la nécessité de confier à des experts le soin de préparer, en commun, des projets détaillés sur les diverses questions figurant à l'ordre du jour de la Conférence, « de manière que l'entente entre les Alliés et les autres pays civilisés d'Europe fût complète, lorsqu'ils se trouveraient en présence du néant organisé par les Soviets ». Le 25 février, au cours d'une entrevue qu'il eut, à Boulogne-sur-Mer, avec M. Lloyd George,

(1) Cf. Memorandum du Gouvernement français au sujet de la Conférence de Gênes (1^{er} février 1922), (Livre Jaune, pp. 18 et s.).

M. Poincaré obtenait l'adhésion de ce dernier à sa thèse. Il l'amenait même à admettre que l'acceptation des principes de Cannes ne suffirait pas pour que le Gouvernement des Soviets pût demander à nouer des rapports réguliers avec les Puissances : une période d'observation précéderait, en tout état de cause, l'entrée en relations. La reconnaissance du Gouvernement des Soviets ne pouvait donc être, dans l'hypothèse la plus favorable, que la conclusion des délibérations de Gênes ; elle n'en pouvait être, à aucun degré, l'introduction.

Le 3 avril, un grand débat s'engagea à la Chambre des Communes à propos de la Conférence de Gênes (1). Le parti libéral et le parti travailliste reprochaient âprement à M. Lloyd George d'avoir laissé se rétrécir le programme de la Conférence, si bien que, par avance, elle était condamnée à n'obtenir, à supposer qu'elle en obtînt, que des résultats sans portée. M. Clynes rappelait que le parti travailliste « était partisan des véritables conférences, mais non pas d'une conférence au programme restreint jusqu'à être presque dénué de tout intérêt ». Et, après avoir représenté que l'attitude du Premier Ministre était, en réalité, dictée par des soucis de politique intérieure, il esquissait le programme travailliste : « M. Lloyd George, disait-il, sait très bien que le fond de toutes les difficultés présentes, c'est le Traité de Versailles. Tant que certaines parties de ce Traité n'auront pas été foncièrement revisées, il n'y a pas de Conférence qui puisse permettre le relèvement économique de l'Europe. Aucune reprise des affaires n'est possible, tant que ne sera pas établie une paix équitable. Les réparations, pour une large part, sont payées par les classes ouvrières britanniques. Sans faire preuve de tendresse pour l'Allemagne, il faut bien constater que des millions doivent être versés par le Trésor pour assurer l'entretien des ouvriers anglais, que les réparations réduisent au chômage.

« Quant à la Russie, tant que nous ne traiterons pas avec

(1) Cf. *The Times*, 4 avril 1922, pp. 19-20.

elle sur un pied de parfaite égalité, nous ne devons pas nous attendre à la restauration de la confiance, sans laquelle les relations commerciales entre elle et nous ne sauraient être rétablies. »

Opposé à cet effort qui tendait à élargir dangereusement le programme de la Conférence, M. Bonar Law, au nom du parti conservateur, exprimait l'opinion que la reconnaissance *de jure* du Gouvernement russe devait être subordonnée, non pas à des promesses, mais à la constatation que ce Gouvernement est décidé à se conformer, dans ses relations avec les autres pays, aux usages qui régissent les peuples civilisés.

M. Lloyd George, se prévalant de l'exemple de Pitt, rappelait que cet homme d'Etat consentit à conclure la paix avec la Révolution française, « dont les principes étaient aussi odieux et les actes aussi perfides » que ceux des bolchévistes; puis, il énumérait les garanties qu'il considérait comme la base sur laquelle il était possible de traiter. « Quant à la reprise des relations diplomatiques avec la Russie, poursuivait-il, l'opinion la plus courante est qu'avant d'y procéder pleinement, il conviendrait d'instituer une période d'épreuve. Certes, l'échange de missions diplomatiques est essentiel, si l'on veut, effectivement, conclure des affaires et assurer la protection des négociants. Mais le caractère et l'ampleur de la représentation diplomatique dépendent, non seulement des conditions que la Russie est disposée à accepter, mais aussi des preuves qu'elle donnera de sa bonne foi. Reconnaissons sincèrement que la façon dont certaines des clauses les plus importantes de l'accord commercial ont été violées, n'est pas encourageant. Ni la propagande, ni l'intervention dans nos affaires intérieures n'ont cessé aussi complètement que nous étions en droit de l'espérer quand cet acte a été signé.

« Il ne nous appartient pas de dicter des décisions à la Conférence de Gênes, mais il est nécessaire que nous indiquions, par avance, quelles sont nos vues sur cette question très importante, que nous définissions ce que sera la politique de la Délégation anglaise à la Conférence. Sans l'approbation de la Chambre des Communes, il ne peut y avoir de

modification dans l'étendue des pouvoirs, ou bien dans le caractère de la représentation de la Russie en Angleterre. Si un accord à ce sujet est ratifié par le Parlement, nous suivrons la même procédure que celle que nous avons suivie à l'égard de l'Allemagne après la signature de la paix : les Alliés convinrent, alors, de ne se faire représenter par des Ambassadeurs en Allemagne qu'à l'expiration d'une période d'une durée raisonnable, au cours de laquelle l'Allemagne serait à même de donner des preuves de sa bonne foi. Il en sera de même pour la Russie : pas de représentation diplomatique intégrale, tant que les Puissances n'auront pas constaté, à leur satisfaction, que la Russie s'efforce réellement de remplir les conditions qu'elle a acceptées. Pendant l'intervalle, la Russie sera représentée à Londres par un Chargé d'Affaires, et nous serons représentés de la même façon en Russie, jusqu'au moment où nous apercevrons qu'il est désirable d'établir des relations diplomatiques intégrales. Dans le cas de l'Allemagne, ce fut 12 mois après la signature, et six mois après la mise en vigueur du Traité de Paix. Cela représente une période d'épreuve qu'il serait sage d'instituer, afin d'avoir les garanties nécessaires, non pas seulement sur le papier, mais en réalité, que la Russie a l'intention de faire honneur aux engagements qu'elle souscrira par traité, et aussi qu'elle est à même de vaincre l'opposition des extrémistes et des organisations puissantes, qui sont en train de chercher à faire échouer la nouvelle politique du Gouvernement soviétique. Telles sont les propositions que les délégués britanniques soumettront à la Conférence de Gênes. » Et, à un député demandant si cette période d'épreuve durerait un an, M. Lloyd George répondait : « Cette période durera jusqu'à ce que les Puissances se soient convaincues que la Russie a l'intention d'exécuter fidèlement les obligations qu'elle assumera. Il ne dépend que de la Russie que cette période soit brève. »

Ainsi donc, le Gouvernement britannique envisageait la conclusion à Gênes d'un véritable traité de paix avec la Russie, dont l'un des résultats essentiels serait la reprise des

relations diplomatiques. Sans doute, on se bornerait au début, à envoyer des Chargés d'Affaires. Mais un point de vue nouveau tendait à se faire jour : la période d'épreuve, au cours de laquelle les Puissances auraient à se convaincre de la sincérité des intentions de la Russie, au lieu de précéder la reconnaissance formelle du Gouvernement des Soviets, commencerait avec cette reconnaissance même. Cette période représentait une nouvelle étape, dont le terme était le remplacement des Chargés d'Affaires par des Ambassadeurs. Sur ce point, la divergence de vues qui séparait le Gouvernement anglais du Gouvernement français était profonde : pour M. Poincaré, en effet, la reconnaissance n'était possible que comme la conséquence de la période d'épreuve, au cours de laquelle il serait possible de s'assurer que le Gouvernement russe était décidé à exécuter sincèrement les engagements qu'il souscrirait à Gênes. D'ailleurs, au cours de l'entrevue de Boulogne-sur-Mer, M. Poincaré avait entièrement réservé sa liberté d'action quant à la reconnaissance *de jure* du Gouvernement de Moscou (1), et il entendait apprécier, en toute souveraineté, si, d'après les faits, le Gouvernement des Soviets avait réellement l'intention de tenir ses engagements et s'il avait l'autorité nécessaire et suffisante pour faire respecter sur tout son territoire les ordres qu'il donnerait éventuellement à cet égard, conditions en dehors desquelles toute reconnaissance *de jure* était inconcevable. Ce n'était point, ainsi que certains l'ont insidieusement prétendu, que la France désirât imposer à la Russie un humiliant repentir ; elle entendait simplement prendre une précaution, naturelle, en somme, à l'égard d'un gouvernement qui faisait si volontiers profession de renier ses engagements.

Le 9 avril, s'ouvrit la Conférence de Gênes, au milieu d'un faste théâtral. Les espoirs mis en elle dépassaient toute mesure. La France avait toutes les raisons de croire qu'elle s'y trouverait dans une atmosphère hostile et qu'on chercherait

(1) Cf. Premières instructions du Gouvernement français à la Délégation française à la Conférence de Gênes. (Livre Jaune, pp. 44 et s.).

à lui imposer une conception qu'elle réprouvait. Le Saint-Siège lui-même inclinait à prendre parti contre elle. Elle voyait ses plus nobles intentions suspectées : alors qu'elle poursuivait uniquement la défense du droit, de la morale, de la loyauté internationale, alors qu'elle désirait ardemment alléger la détresse du peuple russe, voilà qu'on cherchait à la représenter comme égoïstement attachée à ses intérêts pécuniaires, aveuglée par sa haine contre la Russie, avide d'imposer par les armes son hégémonie.

Les représentants de la France à la Conférence de Gênes, dont le choix avait été dicté au Gouvernement par le sentiment que leur mission serait particulièrement délicate, eurent la tâche ingrate de défendre devant une assemblée prévenue le bon sens et le respect des engagements pris. A l'éloquence agressive de la Délégation russe, qui louait la vertu de l'ordre communiste, la France opposait la modération de ses principes : rien ne sert, disait-elle, de réclamer une place dans le concert des peuples, si l'on ne consent pas à fournir la preuve que l'on ne manquera pas à sa parole. Ceux qui vécurent à Gênes ces journées du printemps 1922, garderont longtemps le souvenir de l'atmosphère d'orage et de menace, dans laquelle se déroula cette Conférence. Et, lorsqu'il sera loisible de faire connaître, dans tout son détail, la correspondance échangée au jour le jour, entre M. Poincaré et M. Barthou, on verra combien élevés étaient les mobiles et les scrupules de la France et comment, malgré l'hostilité de ceux qui eussent dû lui être le plus fidèles, elle lutta, loyale et désintéressée, pour faire prévaloir la raison et le droit contre un dangereux humanitarisme, à la fois, empiriste et illuminé. Dès la séance d'ouverture, alors que le Président, reprenant en partie les idées soutenues par M. Hugo Stinnes à la Conférence de Spa, annonçait l'avènement d'une ère nouvelle, où il n'y aurait plus ni vainqueurs ni vaincus, alors que M. Lloyd George, dans des métaphores menaçantes, faisait allusion aux « grognements de la meute des ennemis de la paix », M. Barthou rappelait que la réunion même de la Conférence était un hommage au droit, dont, disait-il, « il

faut que nous ayons tous, ici, la volonté d'être les serviteurs ». Paroles mémorables, par lesquelles, non sans mérite, la France pouvait être fière de définir sa position.

Le Gouvernement des Soviets participait à la Conférence sur un pied d'égalité absolue avec les Puissances, mais, ainsi que l'avait déclaré M. Facta, Président de la Conférence, au cours de la séance d'ouverture, « le simple fait de l'invitation acceptée prouvait à la Conférence que ceux qui ont accepté cette invitation, ont, par cela même, accepté les principes contenus dans la résolution de Cannes (1). « Nous sommes réunis, ainsi s'exprimait M. Lloyd George à la même séance, en tant que représentants de toutes les nations, de tous les peuples de l'Europe, afin de rechercher en commun les meilleurs moyens de rétablir la prospérité compromise de ce continent, afin que chacun de nous puisse instaurer dans son propre pays, à sa guise, le meilleur état de choses dans l'intérêt de son peuple, un meilleur état de choses que celui que le monde a connu jusqu'à présent ». Tchitchérine accueillait avec joie ces déclarations et saisissait l'occasion qui lui était offerte, de faire ressortir que la Russie soviétique, tout en revendiquant sa reconnaissance pleine et entière, n'en persistait pas moins à considérer comme un stade provisoire de l'évolution ce qu'il appelait l'ancien ordre social. « Tout en conservant elle-même, disait-il, le point de vue des principes communistes, la Délégation russe reconnaît que, dans la période actuelle de l'histoire, qui permet l'existence parallèle de l'ancien ordre social et du nouvel ordre naissant, la collaboration économique entre les Etats représentant ces deux systèmes de propriété apparaît comme impérieusement nécessaire pour la reconstruction économique générale. Le Gouvernement russe attribue, en conséquence, la plus grande importance au premier point de la résolution de Cannes, traitant de la reconnaissance réciproque des différents systèmes de propriété et des différentes formes politiques et écono-

(1) Cf. Conférence économique internationale de Gênes. — Compte rendu sténographique de la première séance plénière (10 avril 1922). Déclaration de M. Facta, président, p. 25.

miques qui existent actuellement dans les divers pays. La Délégation russe s'est rendue, ici, non pas dans l'intention de faire de la propagande pour ses propres vues théoriques, mais afin d'engager des relations pratiques avec les Gouvernements et les milieux commerciaux et industriels de tous les pays sur la base de la réciprocité, de l'égalité des droits et de la reconnaissance pleine et entière. »

Le Gouvernement des Soviets définissait clairement ses prétentions : il retenait de la résolution de Cannes, dont les Puissances faisaient la charte de la Conférence, le premier point, qui, pratiquement, le mettait sur un pied d'égalité avec les autres gouvernements ; il soulignait que les doctrines qu'il mettait en pratique ne devaient avoir pour conséquence aucune diminution de ses droits de souveraineté et, à ce titre, il repoussait tout système qui, sous prétexte d'assurer la protection des intérêts étrangers en Russie, porterait atteinte à sa souveraineté ; il marquait, enfin, que la Russie concevait la reconstruction de l'Europe comme une œuvre collective, à laquelle elle entendait collaborer, non en obligée, mais en égale et pour laquelle elle n'était disposée à assumer aucune dette de gratitude envers les autres Puissances. Aussi bien, à son avis, ces dernières sous prétexte de venir en aide à la Russie, ne poursuivaient-elles que leurs propres avantages.

Ce n'est pas le lieu de faire l'histoire des négociations, dont Gênes fut, pendant quarante jours, le théâtre : les événements justifèrent amplement les précautions que la France avait jugées nécessaires. Tout en déclarant accepter les principes énoncés dans la résolution de Cannes, la Délégation des Soviets refusait d'adhérer à toute disposition de nature à en assurer l'application. Il n'était pas jusqu'à sa méthode de négociation, chicanière et cauteleuse, qui ne trahît la mauvaise foi du Gouvernement bolchéviste. Il s'avéra, rapidement, que, malgré l'esprit d'extrême conciliation dont les Puissances faisaient preuve, les bolchévistes n'avaient l'intention, ni de revenir, en quoi que ce fût, sur leur attitude relativement à la question des dettes et à celle des biens privés, ni d'assurer au capital étranger qui s'investirait, à l'ave-

nir, dans des entreprises en Russie, les garanties indispensables. En dépit des larges concessions consenties par les Gouvernements alliés, la Délégation soviétique adoptait une attitude négative sur les deux chefs de réclamation essentiels présentés par les Alliés : en matière de dettes, elle demandait d'abord, l'annulation des dettes de guerre et elle opposait aux dettes contractées par l'Etat russe envers des ressortissants étrangers des demandes reconventionnelles motivées par un prétendu blocus de la Russie par les Alliés ; quant à la propriété privée, elle n'acceptait pas la restitution des entreprises à leurs anciens propriétaires et ne se déclarait même pas disposée à les indemniser sous forme d'un affermage obligatoire. Bien plus, le Gouvernement russe subordonnait l'acceptation des prétendues concessions à sa reconnaissance *de jure* et à l'octroi de crédits importants par les Puissances. Ce point de vue, exposé dans la lettre adressée le 20 avril par Tchitchérine à M. Lloyd George, fut maintenu et même aggravé dans le memorandum remis le 11 mai par la Délégation russe en réponse à des propositions, dans lesquelles les Alliés réduisaient leurs prétentions jusqu'à les rendre presque purement théoriques et acceptaient, en particulier, de charger des juridictions arbitrales mixtes, d'une part, de fixer les compensations à accorder aux propriétaires évincés, d'autre part, de régler, en tenant compte de la situation économique et financière de la Russie, les questions relatives aux emprunts contractés par l'Etat russe envers des ressortissants étrangers (1). La Conférence de Gênes dut se séparer sans autre résultat que la conclusion d'un engagement réciproque de s'abstenir de toute agression et de toute propagande subversive et la convocation de commissions d'experts à La Haye.

La situation dans laquelle chacun des Etats représentés à

(1) Cf. Note annexe au procès-verbal de la séance tenue le 15 avril 1922 par le Comité officieux des affaires russes. (Livre Jaune, p. 59) ; Lettre en date du 20 avril 1922, de Tchitchérine à M. Lloyd George (*ibid.*, p. 59).

Propositions remises le 2 mai à la Délégation russe (*ibid.*, p. 115) ; Réponse de la Délégation russe (11 mai 1922) (*ibid.*, p. 126).

Gênes se trouvaient par rapport au Gouvernement des Soviets avant le 10 avril 1922, ne pouvait, certes, pas être affectée par le fait d'avoir participé à la Conférence : la Pologne, la Finlande, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, qui avaient déjà reconnu *de jure* le Gouvernement de Moscou, ne pouvaient prendre part qu'à titre d'observateurs, en quelque sorte, à la discussion d'une question, qui ne se posait plus pour eux ; logiquement même, ces Etats auraient dû être exclus de toute négociation relative à la Russie, ainsi que l'Allemagne le fut à la suite de la signature, le 16 avril, du Traité de Rapallo (1), qui stipulait, en particulier, la reprise immédiate des relations diplomatiques et consulaires. L'Angleterre, l'Allemagne, l'Italie, la Norvège, l'Autriche, qui avaient reconnu les Soviets *de facto*, se trouvaient, par contre, sensiblement sur le même pied que les Etats européens, qui, à l'exemple de la France, s'étaient refusés à entrer en rapports avec les Commissaires du peuple. Sans doute, l'admission d'un gouvernement à une Conférence politique implique, en règle générale, qu'il est reconnu par les autres gouvernements représentés. Mais, à Gênes, les Soviets n'étaient pas fondés à se prévaloir d'un tel usage, puisque l'objet de la Conférence était précisément de définir les conditions auxquelles ils seraient reconnus et de préparer, éventuellement, un traité comportant cette reconnaissance. Cette difficulté se posa sous une forme concrète lors de la vérification des pouvoirs des différentes délégations ; l'article final du règlement de la Conférence disposait qu'une « Commission de vérification des pouvoirs composée d'un délégué de chacune des Puissances ayant convoqué la Conférence procéderait immédiatement à la vérification des pouvoirs des délégués ». La tâche de la Commission était délicate : dans son rapport, du

(1) Lettre collective envoyée le 18 avril 1922 au Chancelier Wirth (Livre Jaune, p. 53). Bien que l'histoire des Congrès compte nombre d'exemples analogues, il faut reconnaître que l'incorrection de l'Allemagne était intolérable. Ce fut l'habileté de M. Barthou de faire partager sa pieuse indignation aux délégations alliées et de reconstituer, ainsi, au sein de la Conférence, malgré des volontés fermement contraires, le bloc des puissances qui, ensemble, avaient participé à la guerre contre les Empires du Centre.

16 mai (1), qui fut approuvé par la Conférence, dans sa séance finale, elle constatait que les pouvoirs de toutes les délégations, sauf la délégation russe, étaient réguliers en la forme, émanaient des chefs d'Etat ou des autorités en exerçant les fonctions et donnaient, expressément ou implicitement, aux personnes qui en étaient titulaires, le mandat de prendre part aux délibérations de la Conférence au nom des Gouvernements des Etats qu'elles représentaient. Elle s'abstenait, par contre, de déclarer réguliers et valides les documents déposés par la Délégation russe ; elle se contentait de les décrire et de constater qu'en la forme, ces documents donnaient aux personnes qui y étaient désignées « le pouvoir de participer aux travaux de la Conférence au nom de la République socialiste fédérative des Soviets de la Russie ».

Malgré les réticences prudentes des juristes, il n'en restait pas moins que, bien que restant, aux yeux des Puissances, sans existence juridique, le Gouvernement soviétique était considéré par ces mêmes Puissances comme exerçant, seul, la souveraineté à l'intérieur de la Russie et comme, seul, apte à représenter ce pays et à traiter en son nom. La clause VI de la résolution adoptée par la Conférence le 19 mai 1922 (2), en stipulant que des engagements d'ordre territorial seraient « conclus entre le Gouvernement soviétique russe et les Gouvernements actuellement alliés du Gouvernement soviétique russe (3), d'une part, et, d'autre part, les autres Gouvernements » représentés à la Conférence, ne peut, à moins d'être

(1) Cf. Livre Jaune, pp. 142-143.

(2) Cf. Livre Jaune, p. 141.

(3) Au cours de la cinquième séance de la sous-commission de la première commission, tenue le 17 mai 1922, la portée de l'expression : « ... le Gouvernement soviétique russe et les Gouvernements actuellement alliés du Gouvernement soviétique russe... » a été précisée par des déclarations de Tchitchérine : d'une part, les Républiques alliées de la Russie étaient, alors, l'Ukraine, la Russie Blanche, la Géorgie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, les Républiques de Boukhara, d'Extrême-Orient et de Khiva ; d'autre part, comme la République de Boukhara n'était pas soviétique, la Délégation russe demandait qu'au lieu de l'expression : « ... et les Gouvernements soviétiques alliés au Gouvernement soviétique russe... » il fût fait emploi de l'expression : « ... et les Gouvernements alliés du Gouvernement soviétique russe ». — Cf. Conférence économique internationale de Gênes. Procès-verbaux et documents relatifs à la question russe. Rome, 1922 (Publication du Gouvernement italien), pp. 124 et s.

dénuée de toute signification, être interprétée autrement que comme reconnaissant au Gouvernement soviétique de Russie, le droit de conclure des engagements politiques en son nom et au nom de ses alliés. Sans doute, on s'était évertué à donner à cet engagement une forme anormale : pour éviter d'avoir à apprécier officiellement la régularité et la valeur des pouvoirs de la Délégation russe, pour éviter, également, de soumettre à la signature des plénipotentiaires soviétiques un acte, qui tirerait sa force précisément des signatures y-apposées, on était recouru à une procédure étrange, qui consistait à soumettre à la Conférence réunie en séance plénière les clauses projetées, à inviter, à tour de rôle, chaque Délégation à déclarer si elle les adoptait ou non, et à inscrire ces déclarations au procès-verbal de la séance. Ces anomalies voulues ne changeaient rien au fait que les Puissances considéraient le Gouvernement des Soviets comme capable de contracter, au nom de la Russie, des engagements internationaux.

La Conférence de Gênes avait décidé de tenter un dernier effort pour essayer de résoudre les divergences subsistant entre le Gouvernement russe et les autres Gouvernements sur les questions concernant les dettes, la propriété privée et les crédits. Des commissions d'experts devaient se réunir à La Haye pour examiner le problème russe sous ses aspects pratiques et techniques, en dehors de toute considération politique. Le Gouvernement français ne s'était pas engagé à participer aux réunions de La Haye. A Gênes, à la séance plénière du 19 mai, M. Barthou, invité, comme, d'ailleurs, les plénipotentiaires des autres Etats, à faire connaître son sentiment sur la résolution soumise à l'approbation de la Conférence, s'était déclaré, en rappelant la procédure arrêtée par la Conférence de Cannes (1), disposé à recom-

(1) Le premier paragraphe de la résolution de Cannes disposait, en effet, que la Conférence envisagée présenterait des « recommandations » aux Gouvernements qui étaient, en conséquence, libres d'y donner suite ou de les rejeter.

mander à son Gouvernement l'acceptation des clauses proposées ; la Délégation belge avait adopté la même attitude que la Délégation française (1).

Le Gouvernement français, qui s'était convaincu, à Gênes, de l'inutilité de poursuivre une discussion condamnée, par avance, à rester stérile, répugnait à reprendre des négociations dans lesquelles les Soviets ne voyaient que des occasions de propagande. Il accepta, toutefois, d'y participer, mais à la condition qu'il fût bien entendu que les Commissions de La Haye ne s'occuperaient pas de questions politiques, que leurs membres n'auraient pas la qualité de plénipotentiaires et que leurs décisions ne seraient prises qu'*ad referendum* (2). Afin d'éviter toute discussion de principe, il avait été décidé, à Gênes, de former deux commissions, la commission russe et la commission non-russe qui délibéreraient séparément. Pour accentuer encore le caractère technique de la conférence, il fut convenu, à La Haye, que la commission non-russe se scinderait en trois sous-commissions : la sous-commission des biens privés, celle des dettes et celle des crédits, et que les communications entre la commission russe et la commission non-russe se feraient, non pas en réunion plénière de la conférence, mais, autant que possible, en séance de sous-commission.

Les échanges de vues de La Haye, bien qu'ils eussent permis d'enregistrer des progrès et des rapprochements notables, firent ressortir, avec plus de netteté encore, l'impossibilité de trouver, pour le moment, du moins, un terrain d'entente. Le Gouvernement des Soviets refusait d'assumer aucun engage-

(1) Cf. Conférence économique internationale de Gênes. Procès-verbaux et documents relatifs à la question russe. (*Op. cit.*, Séance plénière du 19 mai 1922, pp. 160-161).

(2) Cf. Conférence de La Haye. I. Commission russe. II. Commission non-russe, 15 juin 1922. Actes et Documents (Publication du Gouvernement néerlandais) Conférence préliminaire, 4^e Séance (19 juin 1922), p. 24. — Il convient d'observer, à cet égard, que la France n'accepta d'envoyer des délégués à La Haye que le 19 juin ; le lendemain, au plus tard, d'après la clause II de la résolution adoptée le 19 mai à Gênes, le Gouvernement russe devait recevoir communication de la liste des Puissances qui seraient représentées à la Commission non-russe.

ment quant à la restitution de la propriété privée ou quant aux indemnités ou compensations à accorder aux propriétaires évincés ; en ce qui concerne la reconnaissance des dettes, s'il se montrait plus conciliant, il déclarait que, bien qu'il ne se considérât pas comme engagé par les obligations contractées par le Gouvernement tzariste, il était prêt à négocier les modalités pratiques de la reprise du service de la dette directement avec les porteurs. D'autre part, il demandait l'octroi de crédits par les Gouvernements européens. Ce n'est que lorsque la Commission non-russe eut constaté l'inutilité de poursuivre les discussions, que, le 19 juillet, Litvinov se déclara prêt à recommander à son Gouvernement de reconnaître les dettes envers les nationaux étrangers et de s'engager à donner une indemnité effective, sous la forme de concessions ou sous une autre forme, aux propriétaires de biens saisis ou confisqués en vertu d'une mesure légale ou administrative ; la fixation des indemnités et la reprise du service de la dette devaient être réglés, avant l'expiration d'un délai de deux ans, au cours de pourparlers directs entre le Gouvernement russe et les intéressés. Litvinov se disait disposé à soumettre ces recommandations à son Gouvernement, sans les subordonner à l'octroi de crédits, car, à son avis, de tels engagements étaient indispensables pour que les capitaux privés acceptassent de s'investir dans les entreprises nécessaires au relèvement de la Russie.

Le 20 juillet, avant de se séparer, la commission non-russe accepta, sur la proposition de M. Cattier, délégué de la Belgique, de recommander aux divers gouvernements représentés à la Commission de ne pas assister leurs nationaux dans leurs efforts pour acquérir des biens enlevés, postérieurement au 1^{er} novembre 1917, par le Gouvernement des Soviets à des étrangers d'une nationalité différente de celle de l'acquéreur, sauf si le propriétaire ou le concessionnaire évincé consentait à cette acquisition (1) : c'était la reprise, sous une forme moins stricte et moins précise, mais, par contre, sans

(1) Conférence de la Haye, *op. cit.*, p. 440.

limite de temps, de l'engagement souscrit par les Gouvernements représentés à la Conférence de Gênes (1). Il est vrai que la résolution adoptée à La Haye ne devait être valable que si les Puissances qui ne participaient pas à la Conférence, y donnaient leur adhésion (2). De plus, les Gouvernements représentés à la Conférence de Gênes s'étaient réservés de reprendre leur liberté d'action à l'égard de la Russie, dans un délai de trois mois à compter du 26 juin 1922, date de la première réunion, à La Haye, de la commission russe et de la commission non-russe, au cas où ces commissions ne parviendraient pas à leur présenter des recommandations conjointes (3) : dès le 26 septembre 1922, chacun de ces Gouvernements redevenait donc libre de procéder à un arrangement séparé avec le Gouvernement des Soviets.

Les réunions de Gênes et de La Haye n'avaient donc pas modifié la situation juridique respective des Etats européens envers le Gouvernement des Soviets. La France, par exemple, continuait à considérer ce gouvernement comme n'ayant pas d'existence légale. Par contre, les rapports politiques de ce Gouvernement avec l'Europe allaient être profondément modifiés. Il suffit de comparer l'attitude des Alliés à l'égard de la Russie en 1919 à celle qu'ils adoptaient en 1922, pour apercevoir le revirement profond qui s'était, insensiblement, opéré. En 1919, les Alliés ne voyaient dans le Gouvernement soviétique qu'un pouvoir illégal et irrégulier, opprimant la

(1) Cf. Procès-verbal d'une réunion tenue le 14 mai 1922 à la Villa de Albertis, § 6 (Livre Jaune, pp. 135-136), et la lettre du 18 mai de M. Barthou à M. Facta, au sujet des conditions dans lesquelles ce procès-verbal devait être approuvé par les Délégations n'ayant pas pris part à la réunion (*ibid.*, p. 140). Il y a lieu d'observer que l'engagement contracté à Gênes ne valait, au plus, que pour le mois qui suivrait l'adoption des recommandations des Commissions d'experts de La Haye, au cas où ces commissions parviendraient à en présenter.

(2) M. Cattier était en mesure d'annoncer, au cours de la séance même du 20 juillet, que le Gouvernement des Etats-Unis était décidé à ne pas modifier sa ligne de conduite à l'égard de la Russie, partant, à ne pas couvrir de sa protection les citoyens américains qui tenteraient de négocier l'acquisition, même partielle, de biens appartenant aux ressortissants de l'un quelconque des Etats représentés à la Conférence de La Haye.

(3) Cf. Procès-verbal d'une réunion tenue le 14 mai 1922, à la Villa de Albertis, § 5 (Livre Jaune, p. 135).

Russie et l'empêchant de manifester sa volonté nationale, ne pouvant donc, à aucun titre, prétendre représenter cet Etat ; aussi estimaient-ils inutile de traiter avec un pouvoir passager, sans autorité, inapte à contracter un engagement international et dont l'existence leur paraissait radicalement inconciliable avec celle du reste de l'Europe. En 1922, ce même gouvernement siégeait dans une Conférence internationale, sur un pied d'égalité avec les Grandes Puissances. Si, dans l'avenir, un problème de politique internationale se présentait, où fussent affectés les intérêts de la Russie, il serait bien difficile, sinon impossible, de rejeter les prétentions des Soviets à les défendre.

CHAPITRE VII

L'ADMISSION DU GOUVERNEMENT DES SOVIETS A LA CONFÉRENCE DE LAUSANNE ET A LA SIGNATURE DE LA CONVENTION DES DÉTROITS.

La situation internationale nouvelle de la Russie soviétique apparaît dans les négociations diplomatiques qui s'engagent à partir du mois de septembre 1922 : successivement, à propos du rétablissement de la paix dans le Proche-Orient et de la fixation du régime des Détroits, à propos de la définition du statut du territoire de Memel, à propos de la détermination des frontières orientales de la Pologne, les Puissances sont appelées à se prononcer sur la participation du Gouvernement des Soviets au règlement de questions où les intérêts de la Russie sont en jeu.

Après la victoire de la Turquie sur la Grèce, en septembre 1922, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie se concertèrent pour arrêter les bases de la paix entre les Alliés et le Gouvernement de la Grande Assemblée Nationale d'Ankara. Par leur note du 23 septembre, elles définissaient, dans leurs lignes générales, les principes sur lesquels elles étaient disposées à négocier, et elles exprimaient l'opinion qu'une Conférence à laquelle seraient invités les Etats en guerre avec la Turquie, devait être réunie pour conclure la paix. Dans sa note du 4 octobre, tout en acceptant, dans leur ensemble, les

vues des Alliés, le Gouvernement d'Angora marquait son étonnement de constater que la convocation de la Russie à la Conférence n'eût pas été envisagée par les Puissances. Le Gouvernement des Soviets, de son côté, invoquant ses intérêts dans le règlement de la question d'Orient, revendiquait le droit, et exprimait le désir de prendre part aux négociations prochaines. Les Alliés, tenant pour un fait patent que la Russie soviétique n'était pas en guerre avec la Turquie, rejetèrent les prétentions du Gouvernement de Moscou de participer à la discussion d'un traité destiné à mettre fin à la guerre en Orient. Toutefois, comme la Conférence devait examiner, entre autres questions, la question des Détroits, ils admirèrent que celles des Puissances riveraines de la Mer Noire, qui n'étaient pas en état de guerre avec la Turquie, pourraient prendre part aux négociations qui s'engageraient sur ce sujet et, le 26 octobre, ils invitèrent le Gouvernement soviétique à se faire représenter à cette fin à la Conférence de Lausanne (1). Mais il fut formellement entendu, entre les Alliés, que cette invitation n'équivaldrait en rien à la reconnaissance du Gouvernement des Soviets et n'altérerait en rien l'attitude adoptée respectivement par chaque Puissance à l'égard de ce Gouvernement.

Les Soviets protestèrent vivement contre leur exclusion de toutes les négociations autres que celles qui concerneraient le régime des Détroits : ils affirmaient la solidarité étroite des différentes questions qui seraient discutées entre la Turquie et les Puissances ; ils voyaient dans la séparation de la question des Détroits de l'ensemble de la question d'Orient l'effet d'une décision arbitraire, destinée à les écarter injustement de l'ensemble des pourparlers ; ils s'élevaient, enfin, contre la tendance des Alliés à limiter les négociations au rétablissement de la paix entre les belligérants, alors qu'en fait, la Conférence aurait à élaborer un règlement général de toutes les affaires du Proche-Orient. D'autre part, le Gouvernement soviétique manifestait le désir de connaître si les repré-

(1) C'est à ce titre aussi que fut invitée la Bulgarie.

sentants qu'il était invité à envoyer à Lausanne pour participer à l'examen de la question des Détroits, auraient effectivement voix aux décisions en cette matière ou s'ils seraient simplement autorisés à faire connaître les vues de leur Gouvernement. Il demandait enfin si l'invitation adressée à la Russie s'étendait à l'Ukraine et à la Géorgie.

La France, la Grande-Bretagne et l'Italie adressèrent, le 14 novembre, au Commissaire du peuple Tchitchérine, la communication suivante, par laquelle elles définissaient, de façon précise, leur point de vue sur les questions soulevées :

« Les Gouvernements français, britannique et italien tiennent à faire connaître qu'à la Conférence qui doit se réunir à Lausanne pour mettre fin à l'état de guerre en Orient par la conclusion d'un traité de paix avec la Turquie, ils ont convié les Etats qui, actuellement, ne sont pas en état de paix définitif avec cette Puissance.

« Ils tiennent également à préciser que les représentants que le Gouvernement des Soviets a été invité à envoyer, le moment venu, à Lausanne, auront dans la discussion de la question des Détroits, le droit de participer aux négociations et aux décisions et seront ainsi en mesure de faire connaître leur point de vue sur les différents aspects de cette question.

« Les trois Gouvernements ajoutent que le Gouvernement soviétique de Russie a toute liberté de comprendre, dans sa propre délégation, des délégués ukrainiens et géorgiens, comme ont déjà été compris des représentants de ces Républiques dans la Délégation soviétique russe à la Conférence de Gênes. »

Voilà donc le Gouvernement des Soviets, en tant que tel, admis à une conférence diplomatique, pour y discuter, au nom de la Russie, sur un pied d'égalité avec les autres Puissances, une question politique et, éventuellement, pour y signer un acte international. Bien plus, s'il était écarté de l'ensemble des négociations de paix avec la Turquie, c'était simplement, — les Alliés avaient pris soin de l'indiquer — parce qu'à la différence des autres Gouvernements participant à la Conférence, il était notoire qu'il n'était pas

en état de guerre avec le Gouvernement de la Grande Assemblée Nationale d'Angora : c'était donc reconnaître implicitement que, si le Gouvernement des Soviets n'avait pas, par les traités de Kars et de Moscou, conclu la paix avec la Turquie, rien n'aurait pu s'opposer à ce qu'il prît part, sur un pied d'égalité avec les autres Puissances, à la discussion intégrale des problèmes relatifs au Proche-Orient. L'amélioration considérable de la position internationale de la Russie soviétique apparaît, d'une manière éclatante, si l'on se rappelle, d'une part, que le Traité signé à Sèvres le 10 août 1920 définissait le régime des Détroits, sans même que la Russie, malgré ses protestations réitérées, eût été consultée (1), d'autre part, qu'en 1921, les demandes du Gouvernement soviétique de participer à l'élaboration du statut des îles d'Aland et à la Conférence de Washington avaient été rejetées *de plano*.

La Délégation de la Russie, de l'Ukraine et de la Géorgie ne participa donc à Lausanne qu'aux négociations relatives au régime des Détroits, mais elle y participa avec des droits et des pouvoirs égaux à ceux des autres Délégations. Le 1^{er} février 1923, au cours de la huitième séance de la Commission pour l'étude du régime des Détroits, Tchitchérine déclara ne point accepter le projet de convention soumis à la Conférence par les Puissances invitantes (2). Les négociations qui eurent lieu du 1^{er} au 4 février, permirent d'établir l'accord entre les Alliés et la Turquie sur ce texte, si bien que, le 4 février, lorsque la Conférence fut ajournée, la Délégation russe était seule à le rejeter. Aussi, quand il fut décidé de reprendre les pourparlers interrompus, allait-il de soi que l'étude du régime des Détroits devait être exclue des discus-

(1) Et cependant l'article 40 du Traité de Sèvres, reconnaissant les intérêts éminents de la Russie dans la question, accordait deux voix à son représentant dans la Commission des Détroits, ce qui entraînait pour elle le droit de présider, à son tour, cette Commission, tout comme les Etats-Unis, l'Empire Briannique, la France, l'Italie et le Japon. Il est vrai que la Russie ne devait siéger à la Commission que si elle devenait et du jour où elle deviendrait membre de la Société des Nations.

(2) Cf. Livre Jaune, publié par le Gouvernement français : Conférence de Lausanne, 1923, t. I., p. 432.

sions. Il n'y avait donc aucune raison pour inviter le Gouvernement russe à participer aux nouvelles délibérations de la Conférence : les Soviets furent informés, d'une part, qu'ils n'avaient pas à se faire représenter aux négociations, d'autre part, que la date de la signature de la Convention des Détroits leur serait notifiée en temps utile, afin qu'ils pussent, s'ils le désiraient, la signer eux aussi (1).

D'ailleurs, cette orientation nouvelle apparaît aussi dans l'attitude que les Puissances adoptaient envers la Russie soviétique lors de la fixation du statut du territoire de Memel et de la détermination des frontières orientales de la Pologne. Certes, la Conférence des Ambassadeurs, que les Principales Puissances Alliées avaient chargée de résoudre ces deux questions, ne tint pas compte du désir exprimé par les Soviets de participer à ce règlement au nom de la Russie (2). Mais, si les prétentions du Gouvernement de Moscou furent écartées, ce ne fut pas sans examen : la Conférence des Ambassadeurs se mit en peine de justifier par des arguments de droit son double rejet. Elle invoqua l'article 99 du Traité de Versailles, qui, en instituant les principales Puissances Alliées et Associées co-souveraines de Memel, conférait à ces Puissances seules le droit de statuer sur le sort de cette ville ; de même, en ce qui concerne la détermination des frontières orientales de la Pologne, elle fit valoir, d'abord, l'article 87, alinéa 3 du Traité de Versailles, qui confère aux Principales Puissances Alliées et Associées le droit et l'obligation de fixer les frontières de la Pologne, non définies par ce Traité ; ensuite, les articles 91 du Traité de Saint-Germain-en-Laye et 75 du Traité de Trianon, en vertu desquels ces mêmes

(1) La prétention du Gouvernement des Soviets d'envoyer, sans avoir été invité à le faire, un délégué à la seconde session de la Conférence de Lausanne, ne pouvait conférer à ce délégué le caractère diplomatique, non plus que le droit de se prévaloir des immunités accordées par le Gouvernement suisse aux délégations. Cf. *Le Temps*, 2 mai 1923.

(2) Le Gouvernement des Soviets demandait, par ses notes du 22 décembre 1922 et du 22 février 1923, à participer à l'élaboration du statut de Memel, au nom de la Russie et de la Russie Blanche, riveraines du Niémen. De même, il demandait, dans une note du 13 mars 1923, à être consulté à propos de la détermination des frontières orientales de la Pologne.

Puissances, devenues co-souveraines de la Galicie, avaient, seules qualité pour régler le sort de cette province ; enfin, le fait que la Russie avait antérieurement déterminé, de concert avec la Pologne, le tracé de la frontière commune aux deux pays et avait renoncé, par là-même, à tous ses droits sur les territoires situés au-delà de la ligne décrite. La Conférence adopta, d'ailleurs, comme tracé de la frontière russo-polonaise, la ligne tracée et abornée d'accord entre les deux Etats et sous leur responsabilité à la date du 23 novembre 1922 : elle évita, par cette formule, de citer le Traité de Riga, dont(toutefois, elle sanctionnait indirectement, les dispositions territoriales.

Invité, le 19 juillet, à signer la Convention concernant le régime des Détroits, le Gouvernement soviétique, tout en protestant contre le rejet du point de vue qu'il avait soutenu en la matière, accepta. Il profita de la latitude, que les Puissances, afin de tenir compte de la situation délicate créée entre la Suisse et les Soviets par l'assassinat de Vorovsky, lui avaient laissée, de signer la Convention, avant le 15 août 1923, dans une ville autre que Lausanne : le 15 août 1923, à Rome, M. Nicolas Jordanski, qui avait succédé à Vorovsky comme chef de la mission commerciale de la Russie soviétique en Italie, apposa sur l'instrument diplomatique son cachet personnel et sa signature. De minutieuses précautions ont été prises pour éviter que la signature de la Convention des Détroits par le Gouvernement des Soviets pût être considérée comme impliquant la reconnaissance *de jure* de ce Gouvernement, conséquence que, normalement, un tel acte devrait comporter (1). Tandis que les pouvoirs des plénipotentiaires russes sont établis au nom de la « République fédérative des Soviets de Russie, d'Ukraine et de Géorgie », la Convention est signée au nom de la Russie : c'est ainsi que

(1) L'article IV, § 2 du règlement de la Conférence de Lausanne prescrivait l'examen des pouvoirs des plénipotentiaires ; en fait, il ne fut établi aucun rapport relatif à la vérification de ces pouvoirs. Mais, si l'on devait tirer argument de ce fait, ce ne pourrait être que pour dire que ce silence vaut reconnaissance de la régularité des pouvoirs de toutes les délégations ayant participé à la Conférence.

le préambule, énumérant les plénipotentiaires, mentionne simplement : « La Russie : M. Nicolas Ivanovitch Jordanski », sans faire suivre ce nom d'aucun titre ; c'est pour cette raison aussi que la Russie seule, et non pas la Russie, l'Ukraine et la Géorgie est énumérée à l'article 12 parmi les Puissances signataires. Enfin, ce même article, qui prévoit la composition de la commission des Détroits, après avoir énuméré les Etats qui seront représentés à cette commission, ajoute la mention : « ... en tant que Puissances signataires de la présente Convention... », expression qui, malgré sa forme générale, ne saurait s'appliquer qu'à la Russie (1) et dont l'objet est toujours d'éviter toute allusion au Gouvernement des Soviets : seul, en effet, M. Jordanski est stipulé, dans le préambule, tenir ses pouvoirs et signer au nom de la Russie, alors que les autres plénipotentiaires signent au nom de leurs Gouvernements respectifs.

On ne peut qu'admirer l'habileté consommée des juristes, qui se sont évertués, par des artifices de procédure, de priver cet acte international de l'une des conséquences essentielles que, régulièrement, il devrait comporter. Mais la tâche était rude, et les procédés ingénieux qu'ils ont imaginés, emportent difficilement la conviction : ils ne sauraient, en effet, prévaloir contre le fait que, malgré toutes les réticences, M. Jordanski a signé la Convention en tant que plénipotentiaire du Gouvernement des Soviets. S'il ne suffisait pas, pour l'établir, du fait que les pouvoirs de M. Jordanski, reconnus, par le préambule, comme étant établis, en bonne et due forme, sont rédigés, non pas au nom de la Russie, mais au nom de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques et que, autant les Puissances étaient fondées à les déclarer irréguliers, s'il y avait lieu, autant elles ne pouvaient s'arroger le droit d'en modifier la teneur ou la portée, il n'en semble pas moins difficile de prétendre que les Puissances qui avaient adressé elles-mêmes au Gouvernement des Soviets

(1) Si c'est bien ainsi que l'on doit interpréter l'article 12, il semble que, par voie de conséquence, on doive entendre l'article 13 comme libérant la Russie de l'obligation de participer aux frais communs de la Commission des Détroits.

l'invitation de participer aux négociations et aux décisions relatives au régime des Détroits, qui avaient reconnu, dans leur invitation, que la Délégation soviétique représentait la Russie, l'Ukraine et la Géorgie, ne reconnaissaient pas, par cela même, que le Gouvernement des Soviets était le Gouvernement de la Russie et était fondé à agir en son nom. Bien plus, on pourrait se demander si les artifices exceptionnels auxquels on a eu recours, n'ont pas trahi, au moins, dans une certaine mesure, les intentions de leurs auteurs et si, sous prétexte d'empêcher le Gouvernement des Soviets de se prévaloir de la signature de la Convention des Détroits, on n'a pas reconnu indirectement qu'il n'engageait pas seulement lui-même, mais qu'il engageait aussi la Russie (1).

La vérité, c'est que l'admission du Gouvernement des Soviets à la Conférence de Lausanne et à la signature de la Convention des Détroits est difficilement conciliable, qu'on le veuille ou non, avec la non-reconnaissance de ce Gouver-

(1) L'amélioration de la situation internationale du Gouvernement soviétique se manifestait aussi par la conclusion d'accords avec des Etats qui n'étaient pas encore entrés en rapports avec les Commissaires du peuple : le 3 juillet 1922, l'accord anglo-russe du 16 mars 1921 était étendu au Canada en vertu d'un échange de notes entre les Gouvernements de Moscou et de Londres ; le 5 juillet 1922, la Tchécoslovaquie concluait un accord commercial qui comportait la reconnaissance du Gouvernement des Soviets comme gouvernement *de facto* ; au mois d'octobre, le Japon évacuait la Province maritime de Vladivostock, ne maintenant plus sous son occupation que la partie septentrionale de Sakhaline ; le 30 novembre 1922, le gouvernement bolchéviste convoquait tous les Etats limitrophes de son territoire, sauf la Roumanie, à une conférence destinée à étudier les conditions dans lesquelles ils pourraient procéder à la réduction de leurs armements respectifs ; au début de l'année 1923, les négociations engagées entre les gouvernements russe et chinois se terminaient par leur reconnaissance réciproque comme gouvernements *de jure* et par la reprise des relations diplomatiques normales ; enfin, le 22 avril 1923, une convention provisoire était signée à Copenhague entre le Danemark et la Russie des Soviets comportant la reconnaissance du Gouvernement bolchéviste comme gouvernement *de facto* et réservant, en attendant un règlement à intervenir, les droits du gouvernement et des ressortissants danois à la restitution des biens confisqués ou à des réparations convenables.

Dans un article intitulé « L'Organisation du service diplomatique et consulaire de la R.S.F.S.R. », qui a été publié dans le Bulletin de l'Institut intermédiaire international (t. VIII, pp. 197 et s.), M. Sabanine, fonctionnaire du Commissariat russe des Affaires étrangères, qui a été secrétaire général de la Délégation des Soviets aux Conférences de Gênes et de Lausanne, a exposé, de façon objective et précise, l'état des relations entre le Gouvernement des Soviets et l'étranger à la fin de l'année 1922.

nement comme Gouvernement de la Russie. Le fait que ce Gouvernement était invité, sans condition, ni expresse, ni sous-entendue, à une Conférence politique internationale, afin d'exposer le point de vue et de défendre les intérêts de la Russie dans un problème politique extrêmement important, paraît bien supposer que les Puissances ne contestent plus que les Soviets exercent effectivement la souveraineté en Russie et qu'ils offrent des garanties matérielles et morales suffisantes pour que leur signature soit considérée comme engageant l'Etat russe.

Les Puissances, toutefois, n'ont pas cessé d'estimer que la signature de la Convention des Détroits par M. Jordanski ne modifie en rien leur position respective à l'égard du Gouvernement des Soviets et ne peut, à aucun degré, être considérée comme impliquant la reconnaissance de ce gouvernement. Elles n'ont, d'ailleurs, pas eu besoin d'exprimer publiquement cette manière de voir, car les Soviets ont eu la prudence d'observer à cet égard une stricte réserve : sans doute, ont-ils préféré, présumant que leurs prétentions seraient immédiatement contredites, ne pas entamer une controverse qui, si elle leur avait permis de mettre en lumière l'incohérence de la situation et le caractère spécieux des expédients imaginés par les Puissances, eût risqué, par des précisions inopportunes, de les priver des avantages qu'entraîne, en règle générale, l'admission d'un gouvernement à la négociation et à la signature d'un acte politique international. D'ailleurs, la seule raison qui ait pu déterminer le Gouvernement de Moscou à signer une convention dont il réprouve les principes, c'est précisément l'amélioration qu'il en espère pour sa situation internationale.

Aussi bien, tous les efforts déployés pour parvenir à ce résultat semblent-ils naître d'une confusion. Certes, l'admission du Gouvernement des Soviets, sans aucune condition, à la négociation et à la signature de la Convention des Détroits, implique le fait que les Etats signataires reconnaissent le Gouvernement des Soviets comme exerçant effectivement la souveraineté sur le territoire russe, comme représentant la

Russie en tant qu'Etat et en tant que Nation, comme contractant, au nom de cet Etat, des engagements valables qu'un Gouvernement ultérieur ne saurait répudier, comme représentant les garanties politiques et morales, requises par le droit des gens, d'un groupe qui prétend aux prérogatives de Gouvernement. Mais cette reconnaissance, en quelque sorte politique, reste sans effet sur la reconnaissance de ce Gouvernement en ce qui concerne le droit interne de chacun des Etats signataires et de l'obligation, pour la justice de ces derniers, de sanctionner, selon les règles usuelles du conflit des lois, les actes et la législation de ce gouvernement. Cette reconnaissance, seule valable aux yeux de la justice, ne saurait se présumer d'un acte, dont les fins et la portée concernent un tout autre domaine : pour que cette reconnaissance soit acquise, il faut une décision spéciale, dont chaque Etat revendique jalousement le droit souverain d'apprécier le bien-fondé et l'opportunité, et sur le sens de laquelle il ne soit pas possible de se méprendre. Le fait que la reconnaissance du Gouvernement des Soviets a toujours été réglée par des accords particuliers, et non pas par des traités collectifs et généraux, en est une preuve certaine. En règle générale, à propos de la reconnaissance d'un gouvernement, on ne distingue pas entre ces deux catégories de conséquences, car le cas ne se présente pas communément d'un gouvernement dont la législation est fondée sur des principes considérés comme absolument iniques par la législation des autres Etats. Dans le cas du Gouvernement bolchéviste, le problème de la reconnaissance s'est posé surtout sous cet aspect de droit international privé. Aux questions habituelles qui se posent lors de la reconnaissance d'un gouvernement : étendue effective de son autorité, accord avec la volonté nationale, désir de tenir ses engagements et aptitude à le faire, s'en ajoute une autre qui tient à l'incompatibilité du système juridique et social de la Russie avec le système du monde civilisé : est-il possible, en reconnaissant le Gouvernement des Commissaires du peuple, d'imposer à la justice des Etats Occidentaux, dont la mission essentielle est d'assurer le respect de la propriété individuelle, de

sanctionner une législation fondée sur des principes entièrement opposés et de reconnaître, par exemple, la dévolution à l'Etat russe des successions de ressortissants russes s'ouvrant en France? N'y a-t-il pas lieu, comme cela est de règle pour les législations inconciliables avec la nôtre, la législation musulmane, par exemple, d'exciper de l'ordre public et des bonnes mœurs pour refuser de l'appliquer, d'en arriver en somme, à une espèce de régime capitulaire? Les deux aspects du problème, à l'origine, étroitement unis, se sont peu à peu dissociés, au point d'en arriver à être simplement juxtaposés, en quelque sorte, et indépendants; la nécessité de régler certains problèmes politiques avec la collaboration du Gouvernement bolchéviste a amené l'ouverture de négociations particulières, sans influence sur les relations respectives de chaque gouvernement avec les Soviets. Certes, cette distinction est souvent peu nette et peu précise; les deux domaines sont si voisins que, de l'un à l'autre, les transitions sont insensibles et les empiètements fréquents. Mais, n'est-ce pas pour cette raison que les Puissances qui ont participé à la Conférence de Lausanne, ont tenu à marquer que leurs rapports antérieurs avec les Soviets n'étaient en rien affectés par le fait que le Gouvernement de Moscou y prenait part avec des titres égaux aux leurs?

Cette distinction, la justice française en tient compte : à ses yeux, l'admission du Gouvernement des Soviets à la Conférence de Lausanne n'entraîne pas l'obligation pour les tribunaux français de reconnaître, quant à leurs conséquences de droit interne, la validité des actes de ce gouvernement, simple groupement de force, n'ayant pas qualité pour accomplir des actes qui, pour être valables, doivent être accomplis par un pouvoir muni régulièrement des prérogatives de la souveraineté. Le tribunal de la Seine, dans son jugement rendu, le 12 décembre 1923, dans l'affaire Bounatian-Optorg, n'avait pas à rechercher — et il n'a pas recherché — si la signature de la Convention des Détroits par le Gouvernement des Soviets impliquait la reconnaissance de ce Gouvernement, car, alors même qu'il fût démontré que cette

reconnaissance en découlait nécessairement, elle ne valait que dans le domaine des relations internationales. D'ailleurs, au cours du procès Bounatian-Optorg et de la polémique qui s'est engagée à propos du jugement rendu, l'argument qu'on pouvait tirer de la signature par M. Jordanski de la Convention n'a été invoqué ni par la société défenderesse, ni par le Gouvernement des Soviets lui-même. Certes, la conséquence d'un tel état de choses est étrange : l'activité d'un gouvernement est artificiellement scindée en deux, et, tandis qu'à un point de vue, ce gouvernement est considéré comme légal, à un autre point de vue, il est tenu pour n'exister pas. C'est vrai, mais cela prouve simplement combien est profonde la perturbation que la persistance du Gouvernement des Soviets a amenée dans la vie internationale.

CHAPITRE VIII

LES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT DES SOVIETS ET DES
PUISSANCES AU DÉBUT DE L'ANNÉE 1924 :

LA RECONNAISSANCE DU GOUVERNEMENT DES SOVIETS
COMME GOUVERNEMENT « DE JURE » PAR L'ANGLETERRE,
PAR L'ITALIE, PAR LA NORVÈGE, PAR L'AUTRICHE, PAR LA
GRÈCE ET PAR LA SUÈDE ; L'ATTITUDE DU JAPON ET DE LA
ROUMANIE ; L'ATTITUDE DES ÉTATS-UNIS ; L'ATTITUDE DE
LA FRANCE.

Au début de l'année 1924, les événements se précipitent : d'une part, dès son arrivée au pouvoir, le cabinet travailliste anglais procède à la reconnaissance du Gouvernement des Soviets comme gouvernement *de jure* de la Russie ; d'autre part, les laborieux pourparlers engagés à Rome entre M. Jordanski et M. Mussolini se terminent par la conclusion d'un traité italo-russe, dont l'une des dispositions essentielles est aussi la reconnaissance *de jure* du Gouvernement bolchéviste. Mais, si les démarches du Gouvernement anglais et du Gouvernement italien sont identiques en la forme, la valeur et la portée en sont profondément différentes.

Le parti ouvrier britannique avait, dès longtemps, inscrit dans son programme l'établissement de relations régulières entre l'Angleterre et la Russie des Soviets. Le 1^{er} février 1924, à peine arrivé aux affaires, le parti travailliste s'empresse de reconnaître le Gouvernement de Moscou. Lorsqu'il était dans l'opposition, M. Ramsay Macdonald avait insisté

sur la nécessité de ne lier à aucune condition la reconnaissance pleine et entière du Gouvernement des Commissaires du peuple. La reconnaissance de ce gouvernement par l'Angleterre, telle que la définit la note du 1^{er} février, n'est inconditionnée qu'en apparence : le Gouvernement britannique « reconnaît l'Union des Républiques socialistes soviétiques (1) comme étant le Gouvernement *de jure* des territoires de l'ancien Empire russe, qui reconnaissent son autorité » : comme conséquence de cette reconnaissance, il désigne pour le représenter à Moscou, un chargé d'affaires, en atten-

(1) Le 30 décembre 1922, le X^e Congrès panrusse des Soviets a conclu un pacte d'union, par lequel est substituée à l'ancien système politique de la République Socialiste Fédérale des Soviets de Russie et des Républiques Soviétiques alliées l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques : font partie de l'Union, la R.S.F.S.R., formée, elle-même, de la République Socialiste Russe de Moscou (y compris les territoires de l'ancienne République d'Extrême-Orient, qui a proclamé récemment sa dissolution et son annexion à la République Russe), des Républiques des Bachkirs, des Tatares, des Kirghises et du Turkestan, des Territoires autonomes des Votiaks, des Zyrians, des Kalmoucks, de Marie, des Tchouvaches et d'Yakoutsk, de la Commune prolétarienne de Carélie et de la Commune allemande prolétarienne de la Volga ; la République des Soviets d'Ukraine ; la République des Soviets de Russie Blanche ; enfin la République Fédérale des Soviets de Transcaucasie, comprenant elle-même, la Géorgie, l'Azerbaïdjan et l'Arménie. — Le Congrès de l'Union élit un Comité Central exécutif de 371 membres, dans lequel chaque république est représentée proportionnellement au chiffre de sa population ; un Conseil Fédéral des Commissaires du peuple est l'organe exécutif de ce Comité Central. Bien que le pacte d'union stipule, au profit de chacune des Républiques, une autonomie complète allant jusqu'au droit de sortir librement de l'Union, c'est le gouvernement central de la R.S.F.S.R. qui, avec ses 270 sièges dans le Comité Central exécutif, dispose, pratiquement, de tous les pouvoirs dans l'Union : le but poursuivi par la réforme consiste précisément à renforcer les attributions du pouvoir central, afin de parer aux dangers extérieurs qui menacent la Russie et d'assurer la prospérité économique intérieure du pays, ainsi que le libre développement national de ses peuples. — L'une des dispositions du pacte prévoit que « l'accession à l'Union est ouverte à toutes les républiques socialistes soviétiques, tant à celles qui existent actuellement qu'à celles qui pourront se fonder dans l'avenir », en attendant « l'union des travailleurs de tous les pays en une République Socialiste Universelle » : l'intérêt de cette disposition ne tient pas dans l'appel à la révolution qu'elle contient *in fine*, mais dans l'expression de la volonté des Soviets de n'accepter le démembrement de la Russie qu'à titre provisoire et d'en reconstituer l'intégrité territoriale. En réalité, cet appel à la révolution mondiale couvre des aspirations nationalistes : les bolchévistes n'ont pas renoncé à fomentier la révolution dans les Etats qui se sont formés sur les confins de la Russie et à les gagner ainsi aux principes soviétiques. Il faut reconnaître que la formule d'union, qu'ils ont adoptée, est extrêmement souple et qu'elle se prête excellemment à la difficile conciliation entre le désir des nationalités allogènes de sauvegarder leur autonomie et la tendance des Russes à redonner à leur patrie ses anciennes frontières. (Cf. *Izvestia*, 31 décembre 1922, n° 1).

dant qu'il nomme un Ambassadeur, et il exprime le désir de voir l'Union des Républiques soviétiques, de son côté, se faire représenter à la Cour de Saint-James par un chargé d'affaires. Néanmoins, bien qu'il ne subordonne cette reconnaissance, en elle-même, à aucune condition, le Gouvernement anglais déclare qu'à son avis, l'établissement normal de relations d'amitié exige, au plus tôt, la conclusion d'un traité résolvant toutes les questions pendantes entre les deux pays : dettes, réclamations du Gouvernement britannique et de ses nationaux envers le Gouvernement russe ou ses ressortissants, et réciproquement, questions sans le règlement desquelles le crédit de la Russie ne saurait être rétabli, cessation de toute propagande révolutionnaire. Ces questions litigieuses sont indépendantes de la reconnaissance, mais il convient dans l'intérêt même des rapports que l'on se propose d'établir, de n'en pas différer le règlement. Par contre, la reconnaissance du Gouvernement soviétique soulève un problème juridique, qu'il est absolument impossible de laisser en suspens : dans l'opinion du Gouvernement anglais, cette reconnaissance entraîne, en vertu des principes du droit international, la remise en vigueur automatique de tous les traités conclus entre les deux pays antérieurement à la révolution russe ; afin d'éviter une telle conséquence, dont les inconvénients sont nombreux, le Gouvernement anglais estime indispensable que les deux parties conviennent, d'un commun accord, des dispositions selon lesquelles les traités antérieurs seront rétablis.

A vrai dire, l'attitude adoptée par M. Ramsay Macdonald ne marque pas, dans la politique anglaise, le revirement profond que d'aucuns ont voulu y voir. Le Gouvernement conservateur de M. Baldwin prétendait subordonner la reconnaissance du Gouvernement de Moscou comme gouvernement *de jure*, au règlement préalable des questions pendantes entre les deux pays. Le cabinet travailliste s'est contenté d'inverser cette procédure et de faire de la reconnaissance, non pas le terme, mais le prélude des négociations. Aux conservateurs, qui blâment la reconnaissance du Gouverne-

ment soviétique sans garanties préalables, il répond que cette reconnaissance préalable aura précisément pour effet de faciliter un règlement qu'une attitude défiant ne pourrait que retarder encore. Mais si, dans l'opinion de M. Ramsay Macdonald, la reconnaissance est un moyen et non une fin, c'est parce qu'en réalité, en dépit de toutes les déclarations contraires, il ne conçoit l'établissement définitif de rapports réguliers et amicaux que lorsque toutes les questions pendantes seront résolues. C'est à ce moment, semble-t-il, que l'Angleterre se fera représenter à Moscou par un Ambassadeur et qu'elle proposera l'admission de la Russie dans la Société des Nations (1). En somme, la procédure adoptée par M. Ramsay Macdonald se rapproche sensiblement de celle qu'envisageait M. Lloyd George, à la veille de la Conférence de Gênes ; le 3 avril 1922, en effet, le Premier Ministre du Gouvernement de Sa Majesté exposait à la Chambre des Communes que l'établissement des rapports diplomatiques avec le Gouvernement des Soviets ne pourrait avoir lieu que par étapes et il prévoyait l'institution d'une période d'épreuve, dont l'origine coïnciderait avec la nomination de

(1) Encore faudrait-il que le Gouvernement des Soviets manifestât le désir d'entrer dans la Société des Nations. Ses sentiments, pour autant qu'il a eu l'occasion de les exprimer publiquement, paraissent l'y prédisposer assez peu : dans la séance du 13 décembre 1922 de la Commission pour l'étude du régime des Détroits, à Lausanne, Tchitchérine, faisant allusion au rôle assigné à la Société des Nations pour garantir la sécurité des Détroits, s'exprimait ainsi : « cette Société n'est pas reconnue par la Russie ; les Etats-Unis et l'Allemagne n'en font pas partie. D'ailleurs, comme garantie de sécurité, la Société des Nations a été impuissante à protéger la Lituanie ; elle n'a pu rien faire devant le coup de main d'un général désavoué à ce moment par son pays même ; c'est l'impuissance organisée » (Cf. Livre Jaune. Conférence de Lausanne, I, p. 197). — De même, le Gouvernement des Soviets a décliné, par deux fois, les bons offices que la Société des Nations offrait pour aplanir le différend russo-finlandais relatif à la Carélie orientale : dans ses notes, en date du 18 juin 1922 et du 11 juin 1923, le Commissaire du peuple aux Affaires étrangères « repoussait absolument la prétention de la soi-disant Société des Nations ou de la Cour permanente de justice internationale d'intervenir dans la question de la situation intérieure de la Carélie », et déclarait que toute tentative de quelque puissance que ce fût d'appliquer à la Russie les dispositions du pacte concernant les conflits entre un membre de la Société des Nations et une puissance étrangère à cette Société, serait considérée par le Gouvernement soviétique comme un acte d'hostilité envers la Russie.

chargés d'affaires et le terme, avec la nomination d'ambassadeurs (1).

De tout cela il résulte que M. Ramsay Macdonald a entendu simplement donner à l'amour-propre du Gouvernement bolchéviste une satisfaction de pure forme, satisfaction dont il espère, d'ailleurs, qu'elle permettra un règlement plus facile des questions pendantes entre les deux pays. Aussi bien, est-ce du résultat des négociations de la Conférence anglo-russe, qui se réunira, au plus tôt, à la fin du mois de mars 1924, que dépendra, dans une large mesure, la portée de la démarche du 1^{er} février. Tout indique que ces négociations seront laborieuses : si le Gouvernement britannique paraît disposé à admettre, en principe, la compensation entre ses propres réclamations envers l'Etat russe et les contre-réclamations des Soviets, il semble, par contre, peu enclin à exiger de ses ressortissants qu'ils modèrent leurs revendications personnelles (2). De son côté, le Gouvernement bolchéviste, qui s'est empressé de déclarer que sa reconnaissance par l'Angleterre est définitive et sans réserve, prétend toujours subordonner le règlement des questions litigieuses à l'octroi par le Gouvernement britannique de larges crédits. De plus, contrairement à l'opinion du Cabinet de Londres, il estime que sa reconnaissance par la Grande-Bretagne ne saurait entraîner automatiquement la remise en vigueur des traités conclus entre cet Etat et la Russie avant la révolution communiste et il soutient que ces traités doivent être révisés, afin d'en mettre les dispositions en harmonie avec les principes soviétiques. Ainsi donc, le Gouvernement de Moscou invoque la transformation profonde que la Russie a subie pour déclarer caducs les traités conclus avant la révolution et pour deman-

(1) Cf. *Supra*, app. 137-140.

(2) Outre ces difficultés concernant la liquidation du passé, les discussions relatives aux garanties à accorder aux étrangers et à la suppression des entraves à la liberté des transactions commerciales avec la Russie promettent d'être fort délicates : le Gouvernement anglais paraît s'orienter vers une solution pratique, qui comporterait l'établissement de zones franches dans certains ports russes, dans lesquelles les négociants britanniques pourraient, sous un régime d'extraterritorialité, entreposer leurs marchandises.

der qu'ils soient adaptés au nouvel ordre de choses. Il serait malaisé de rejeter cette thèse fondée sur la clause *rebus sic stantibus*, mais elle doit être interprétée dans un sens restrictif, en ce sens que le champ d'application en doit être rigoureusement limité aux stipulations, dont le droit nouveau de la Russie interdit matériellement le respect, et qu'elle ne saurait servir à révoquer des engagements d'ordre pécuniaire, par exemple, tels que les contrats d'emprunt, dont l'exécution ne saurait être tenue pour contraire à aucune espèce de principe.

La façon dont l'Italie a reconnu le Gouvernement des Soviets comme gouvernement *de jure* part d'une conception entièrement opposée, mais beaucoup plus logique : au lieu de faire de la reconnaissance le prélude des négociations destinées à régler les questions pendantes entre les deux pays, l'Italie la conçoit comme l'issue de ces négociations, dont elle est, à la fois, la consécration et, pour ainsi dire, la récompense. Sans doute, l'on peut prétendre que la méthode adoptée par M. Ramsay Macdonald a plus d'élévation et de grandeur, puisqu'elle se refuse à voir dans l'octroi de la reconnaissance une occasion de marchandages, d'autant plus blâmables que la discussion porte sur des principes. Le reproche est loin d'être vain, et il est indéniable que la perspective de la reconnaissance enlève aux pourparlers la sérénité nécessaire et détermine les parties à des transactions, où l'intérêt risque d'avoir trop de place. Les négociations italo-russes, qui se sont prolongées pendant plus de six mois, ont été marquées par des péripéties qui justifient, au moins en partie, ce reproche : le Gouvernement bolchéviste était prêt à accorder une situation privilégiée à la Puissance qui, la première, le reconnaîtrait comme Gouvernement *de jure* ; l'Italie, qui n'était pas insensible à ces avantages, pressait les négociations. Au mois de janvier 1924, M. Mussolini avait obtenu de M. Jordanski, le chef de la Délégation commerciale des Soviets à Rome, l'acceptation d'une disposition, par laquelle la Russie dérogeait au profit des nationaux italiens, au monopole du commerce extérieur. Mais, l'Angleterre, qui,

par sa démarche du 1^{er} février, prit brusquement les devants, vint bouleverser les plans du Cabinet de Rome. Le Gouvernement bolchéviste, qui cherchait, par-dessus tout, à jouer, à son profit, des rivalités que ses promesses alléchantes excitaient chez les Puissances, ne montrait plus, désormais, la même hâte à obtenir à tout prix d'être reconnu par l'Italie ; il refusa de confirmer la dérogation au monopole du commerce extérieur que M. Jordanski venait de consentir personnellement, dans l'espoir qu'elle aurait l'approbation des Commissaires du peuple. Malgré ces difficultés imprévues, un traité de commerce et de navigation et une convention douanière furent signés à Rome, le 7 février 1924 : pour autant que les dispositions en sont connues, il semble que l'Italie ait accepté de renoncer à ses réclamations et à celles de ses ressortissants en échange d'avantages économiques importants : réduction des droits de douane, allant jusqu'à 50 % du tarif, sur les produits de l'industrie italienne importés en Russie ; concession de terrains pétrolifères au Caucase ; engagement par la Russie de fournir à l'Italie du pétrole et du blé ; autorisation à des paysans italiens d'immigrer en Ukraine ; avantages au pavillon italien pour le cabotage dans la Mer Noire. La conséquence essentielle, c'est la reprise intégrale des relations diplomatiques, marquée par la nomination immédiate d'ambassadeurs et la remise aux représentants des Soviets de tous les biens meubles et immeubles qui appartenaient à l'Ambassade de Russie à Rome avant la chute du Gouvernement provisoire : dès le 18 février, le comte Manzoni, nommé ambassadeur d'Italie auprès de l'Union des Républiques soviétiques, est arrivé à Moscou (1).

La reconnaissance par l'Angleterre et par l'Italie du Gouvernement bolchéviste comme gouvernement *de jure* de la Russie paraît ne pas devoir rester sans influence sur l'attitude des autres Etats : la Norvège (2), le 15 février 1924, l'Au-

(1) Le 7 mars, ont été échangés à Rome les instruments des ratifications du traité et de la convention, échange qui, conformément aux dispositions finales de ces actes, devait avoir lieu dans le délai d'un mois à partir de la signature.

(2) Corrélativement à sa reconnaissance par la Norvège comme Gouvernement *de jure*, le Gouvernement des Soviets a reconnu la souveraineté de cet

triche, le 29 février, la Grèce, le 8 mars, la Suède le 15 mars, ont reconnu le Gouvernement des Soviets: tandis que la Norvège, suivant en cela l'exemple du Royaume-Uni, a procédé à la nomination d'un chargé d'affaires à Moscou, en attendant que les négociations, qui vont être entamées, aient permis le règlement des questions pendantes, l'Autriche et la Russie, après des pourparlers très courts, sont convenues de transformer en missions diplomatique leurs missions commerciales respectives à Moscou et à Vienne (1). De leur côté, le Japon et la Roumanie, les deux seuls Etats limitrophes de la Russie qui ne sont pas encore en relations avec le Gouvernement des Soviets, semblent vouloir faire dépendre la reconnaissance des Soviets de la solution préalable des problèmes en suspens: à la différence de ceux qui se posent à propos de l'établissement de rapports normaux entre les Soviets et les autres pays, les problèmes qui divisent la Russie, d'une part, le Japon et la Roumanie, d'autre part, sont surtout d'ordre politique et territorial. Le Japon subordonne la reconnaissance du Gouvernement bolchéviste à la conclusion d'un accord relatif aux réparations dues par ce Gouvernement pour le massacre des ressortissants japonais à Nikolaïevsk en 1920 et aux pêcheries sur les côtes de la Sibérie (2). Quant à la Roumanie, elle est à la veille d'entrer en négociations à Vienne avec le Gouvernement des Soviets pour tenter de régler les questions pendantes dont la

Etat sur l'Archipel du Spitzberg, y compris l'île aux Ours, adhérant ainsi, quoique par une voie indirecte, aux dispositions du Traité signé à Paris le 9 février 1920.

(1) Les chefs de ces missions commerciales ont été nommés ministres plénipotentiaires et ont été munis de lettres de créances les accréditant respectivement auprès du Gouvernement russe ou auprès du Gouvernement autrichien.

(2) Des négociations russo-japonaises ont été ouvertes à Dairen, à Tchantchoun et à Tokio, au cours des années 1921, 1922 et 1923, pour régler les questions pendantes entre les deux pays: toutes sont restées sans résultats. Le Japon a évacué le territoire de la Sibérie orientale, mais il continue à occuper la partie septentrionale de Sakhaline. En réalité, les difficultés qui existent entre les deux pays sont sans rapport avec le problème de la reconnaissance du Gouvernement des Soviets, et ce serait mal les apprécier que d'y voir autre chose qu'une phase de la lutte entre la Russie et le Japon pour la prééminence en Extrême-Orient.

plus importante est toujours la question de la Bessarabie (1).

Les autres Etats restent dans l'expectative et semblent attendre, pour définir leur attitude, de connaître les résultats des décisions prises par l'Angleterre et par l'Italie (2).

Les Etats-Unis ont, récemment et à deux reprises, exprimé leur point de vue. Le 6 décembre 1923, dans le message qu'il a adressé aux deux Chambres réunies, le Président Coolidge a déclaré n'avoir aucunement l'intention de modifier son attitude précédente à l'égard de la Russie: le Gouvernement américain conserve pour le peuple russe, dont il est l'ami traditionnel, des sentiments de vive sympathie et il ne s'oppose nullement à ce que ses ressortissants concluent des affaires avec la Russie, mais il se refuse, quant à lui, à entrer en relations avec un gouvernement qui répudie ses engagements internationaux. Le Président Coolidge subordonne l'établissement de rapports avec le Gouvernement bolchéviste à l'acceptation préalable par ce dernier des obligations qui lui incombent : restitution aux ressortissants américains des biens dont ils ont été dépouillés ou octroi d'une juste compensation, reconnaissance des dettes, cessation de toute propagande contre les institutions des Etats-Unis. Le Secrétaire d'Etat du Gouvernement américain, M. Hughes, a confirmé ces dispositions le 18 décembre 1923 dans une déclaration, par laquelle il répondait à une note de Tchitchérine conviant les Etats-Unis à des pourparlers destinés à assurer l'entrée en relations des deux gouvernements ; il marque, à nouveau, la ferme volonté du Gouvernement américain de ne se prêter à aucun marchandage relativement à des principes, qu'il tient pour absolus et qui ne sauraient faire l'objet d'aucune discussion ni d'aucune transaction : c'est seulement lorsque le Gou-

(1) Le Gouvernement bolchéviste prétend que c'est à la population de la Bessarabie qu'il appartient de se prononcer sur le sort de son pays. Le Parlement français a voté le 16 mars 1924 la loi portant ratification du traité relatif à la Bessarabie, malgré les protestations réitérées du gouvernement russe. Par contre, l'Italie semble hésiter toujours à ratifier ce traité.

(2) La Tchécoslovaquie et l'Etat serbe-croate-slovène paraissent être dans ce cas, et attendre, pour se décider, l'issue des prochaines négociations anglo-russes et russo-roumaines.

vernement bolchéviste acceptera intégralement ces principes que les Etats-Unis pourront entrer en pourparlers avec lui.

De même, la position de la France n'a pas changé. Nous avons essayé de montrer que, malgré l'absence de toutes relations officielles, un *modus vivendi* s'est établi en fait, qui permet entre la France et la Russie la conclusion d'affaires, dont l'importance est en rapport avec l'état économique de la Russie. Le Gouvernement soviétique a représenté le jugement rendu le 12 décembre 1923 par le tribunal de la Seine dans l'affaire Bounatian-Optorg comme rendant, désormais, impossibles toutes relations commerciales entre les deux pays et il a invoqué ce prétexte pour justifier la suppression, à laquelle il a procédé dans les premiers jours du mois de janvier 1924, de l'agence que la Société Arcos avait fondée à Paris, sous la direction de Skobelev. Dorénavant, les négociants et les entrepreneurs français qui voudront entrer en pourparlers avec l'Union des républiques socialistes soviétiques, devront s'adresser directement aux représentants commerciaux de l'Union, à Londres ou à Berlin. L'exposé, que nous avons fait, du caractère pratique du régime des relations commerciales entre la France et la Russie, nous dispense de montrer combien les allégations des Soviets sont inexactes : en réalité, par la suppression de son agence de Paris, le Gouvernement bolchéviste poursuit uniquement le but de rendre plus malaisés les rapports commerciaux entre la France et la Russie, afin de déterminer les milieux d'affaires français à obtenir de leur gouvernement qu'il se décide à conclure avec les Soviets un accord commercial : aussi bien, le cas sur lequel le tribunal de la Seine a statué, est-il de ceux dont le retour est chaque jour plus invraisemblable, car il y a tout lieu de croire que des marchandises confisquées par le gouvernement bolchéviste, il ne doit plus subsister, s'il en subsiste encore, que des stocks insignifiants.

CONCLUSION

Retracer l'histoire des rapports entre les Puissances et le Gouvernement des Soviets, c'est donc énumérer les abandons qui, par une série de dégradations successives, ont conduit les Puissances à s'écarter progressivement de leur doctrine initiale.

Après avoir mis, en 1919, la Russie bolchéviste au ban des peuples civilisés, après avoir prêché contre elle une manière de croisade, après avoir proclamé l'impossibilité pour les Etats fondés sur les principes traditionnels de coexister avec un pays mettant en pratique les thèses communistes, les Puissances s'étaient, insensiblement, départies de leur rigueur. Sous le prétexte, tantôt d'alléger les souffrances du peuple russe, tantôt de remédier à la déchéance économique de l'Europe, mais, en réalité, pour satisfaire les éléments avancés de l'opinion publique ou bien pour procurer à leurs nationaux l'occasion d'affaires lucratives, elles n'avaient pas tardé à admettre la possibilité d'entrer en relations commerciales avec la Russie. Sans doute, au début, entendaient-elles limiter ces relations à des opérations élémentaires : trocs ou échanges, qui n'auraient impliqué en rien ni la reconnaissance des Soviets comme pouvoir politique, ni la validité de leurs actes de spoliation, qu'elles persistaient, unanimement, à réprouver. Mais, une fois entrées dans la voie des concessions et des compromis, elles n'allaient plus conserver le contrôle

d'une évolution, qui allait se dérouler en dehors d'elles et malgré elles. A l'origine, elles étaient convenues de ne prendre que des décisions collectives, tant parce qu'elles estimaient leurs intérêts solidaires que pour ne pas fournir aux bolchévistes le spectacle d'une Europe divisée et rivale, dès que des profits sont en jeu. La France et l'Amérique restaient bientôt seules à défendre l'idée qu'entre l'ordre établi et les principes communistes, il n'y avait pas de conciliation possible et que toute concession à cet égard risquait de donner à la propagande révolutionnaire le plus redoutable des appuis. En dépit des exhortations de la France, l'Angleterre, rompant en quelque sorte le pacte moral qui unissait la société européenne, concluait avec les Soviets un accord qui, bien que destiné uniquement à donner au commerce avec la Russie un statut juridique défini, n'en reconnaissait pas moins le Gouvernement bolchéviste comme exerçant en fait la souveraineté sur la Russie. L'exemple venait de trop haut pour qu'il ne fût pas suivi : il le fut, en effet, et nombre de Puissances signèrent avec les Soviets des accords particuliers.

Ces accords, quelque avantageux qu'ils fussent pour le commerce des Etats qui les avaient conclus, ne faisaient, cependant, pas entrer le Gouvernement des Conseils dans la communauté internationale. Pour qu'il en fût ainsi, il fallait faire cesser la réprobation collective qui pesait sur le régime communiste, il fallait donc faire admettre le principe que chaque peuple a le droit de se gouverner à sa guise et qu'en somme, la hiérarchie selon laquelle on est convenu de classer les diverses formes sociales, tient uniquement à des préférences subjectives. Afin de donner à ce principe l'extension, sans laquelle il eût été dénué de portée pratique, il était besoin de le faire confirmer par l'assentiment général : aux Conférences de Cannes et de Gênes, M. Lloyd George obtint de l'Europe que la Russie des Soviets fût admise, en égale, dans le concert des Nations. Les Puissances avaient singulièrement rétréci leurs exigences : elles ne se fondaient plus sur l'incompatibilité foncière entre l'ordre occidental et les institutions soviétiques pour déclarer toute collaboration impos-

sible avec le Gouvernement bolchéviste et pour réclamer le retour de la Russie au système social établi dans le reste de l'Europe ; elles ne s'inquiétaient plus ni des dommages ni des souffrances causées à la Russie par l'installation des Soviets, et, réservant leur pitié pour elles-mêmes, elles se bornaient à demander au Gouvernement bolchéviste le respect des obligations envers les étrangers.

Désormais, les obstacles de principe étaient écartés de la route : le problème des relations entre les Puissances et le Gouvernement des Soviets dépendait du règlement des questions que la Conférence de Gênes n'avait pas pu résoudre, mais qu'elle avait su nettement définir. La voie était ouverte aux arrangements pratiques, réalisés par des concessions réciproques, par des marchandages. L'ère était de nouveau aux accords particuliers : il s'agissait, avant tout, d'obtenir, en échange de droits qui risquaient fort de rester illusoires, des avantages certains, et de profiter du désir des Soviets d'être définitivement reconnus pour exiger d'eux l'octroi de privilèges importants. Les Soviets avaient beau jeu pour exciter entre les Etats une âpre concurrence, en leur faisant entrevoir que, de même qu'ils ne laisseraient pas sans récompense les efforts de ceux qui les reconnaîtraient les premiers, ils se montreraient sévères envers les récalcitrants. Il n'en fallait pas plus pour déterminer certaines Puissances à chercher à se ménager en Russie des avantages considérables aux dépens des intérêts d'autrui. Deux conceptions à cet égard se sont fait jour : selon la première, adoptée par l'Angleterre, la reconnaissance définitive du Gouvernement bolchéviste est préalable à l'examen des questions litigieuses : n'étant subordonnée à aucune condition, elle se fonde sur la présomption que les Soviets ne feront pas difficulté d'accorder aux nationaux de l'Etat avec lequel ils traitent, les garanties nécessaires. L'Italie, à qui les réalités sont chères, a opté pour la méthode inverse : elle a fait de la reconnaissance l'objet d'un marché, par lequel, sous prétexte de régler les questions pendantes entre la Russie et elle, elle s'est assuré le bénéfice d'avantages positifs.

Il serait vain de passer sous silence les conséquences d'une telle évolution. L'admission de la Russie des Soviets dans la communauté internationale soulève des problèmes juridiques nouveaux. Si le Gouvernement bolchéviste peut pratiquement apparaître comme exerçant la souveraineté politique sur la Russie et si, pour cette raison, il paraît fondé à réclamer l'application des règles du droit des gens, il n'en va pas de même en ce qui concerne les rapports juridiques qu'étudie le droit international privé : l'application de la loi civile d'un Etat par les tribunaux d'un autre dépend de considérations beaucoup plus étroites, car la mesure dans laquelle un Etat est admis à bénéficier des règles du conflit des lois appliquées par les tribunaux d'un autre Etat tient uniquement à l'identité de l'esprit et des principes de leurs lois civiles (1). La présomption de communauté internationale, qui constitue le lien juridique en vertu duquel les Etats se tiennent pour obligés de respecter, les uns à l'égard des autres, certaines règles du droit international privé, ne saurait donc exister entre deux Etats dont la législation civile est foncièrement différente. Comment demander à des tribunaux d'appliquer une loi qui est sans commune mesure et en opposition complète avec celle qu'ils ont pour mission normale d'appliquer? L'étrangeté de la situation apparaît mieux encore, si l'on tient compte du fait que, d'habitude, les Etats ne distinguent pas entre les règles du droit des gens et les règles du conflit des lois, si bien que, considérées au même titre comme fondées sur l'égalité de civilisation des Etats qui en revendiquent l'application à leur profit, les raisons qui valent pour accorder ou retirer à un Etat le bénéfice des unes, sont estimées valoir aussi pour les autres. Nous avons tenté de montrer que l'admission des Soviets à la Conférence de Lausanne et à la signature de la Convention des Détroits comportait la reconnaissance du Gouvernement de Moscou comme exerçant la souveraineté politique sur la Russie, mais n'influaient en rien sur les rap-

(1) Cf. *Bartin*. Les dispositions d'ordre public, la théorie de la fraude à la loi, et l'idée de communauté internationale. (*Revue de Droit International et de Législation comparée*, 1897, pp. 385-427 et 613-658).

ports de droit international privé entre cet Etat et les autres parties contractantes. Or, la situation est inversée : le but que poursuit le Gouvernement bolchéviste, en demandant à entrer dans la communauté internationale, c'est moins d'être admis à se prévaloir des règles du droit des gens, que d'obtenir des Puissances que leurs juges ne puissent invoquer, pour exclure la nouvelle législation civile du bénéfice des règles ordinaires des conflits de lois, ni le fait que ce Gouvernement n'est pas reconnu, ni le fait que les dispositions de leurs lois sont contraires à l'ordre public. La pratique et la doctrine étaient, jusqu'à présent, unanimes à estimer, d'une part, qu'un Etat est fondé à réclamer le bénéfice de l'application des règles du droit international privé, dans la mesure où sa législation civile se rapproche du type idéal, vers lequel est censée tendre la législation de tout Etat civilisé, d'autre part, que l'application de ces règles est juridiquement impossible, lorsque la loi civile de cet Etat est radicalement différente de celle des Etats civilisés. La prétention des Soviets ne tend à rien moins qu'à obtenir que cette échelle traditionnelle des valeurs entre les différents régimes sociaux soit abolie, que le système communiste soit considéré comme la réalisation d'un idéal, au moins égal à celui du système capitaliste, enfin, que les tribunaux ne puissent exciper des divergences irréductibles qui opposent, l'un à l'autre, ces deux systèmes, pour rejeter la loi russe, lorsqu'elle est normalement applicable au rapport de droit qui leur est soumis et pour y substituer, selon le cas, ou bien la loi au nom de laquelle ils rendent la justice, ou bien des considérations tirées du droit naturel ou de l'équité. En somme, tandis que l'usage voudrait qu'un Etat occidental, ainsi qu'il le fait à l'égard de la législation d'un pays de capitulations, de la législation musulmane, par exemple, appliquât à la loi civile soviétique les règles de conflit qu'il admet, d'une façon entièrement arbitraire et dans la mesure où il le juge opportun, le Gouvernement bolchéviste demande que le fait que sa législation repose sur les principes communistes ne puisse pas être retenu par le juge pour déclarer qu'elle est inapplicable. Il est à

peine besoin de dire que la reconnaissance ainsi conçue est trop grosse de conséquences, quant à la souveraineté et à l'administration internes des Etats, pour qu'elle puisse se présumer d'un acte collectif qui ne la définit pas avec cette portée précise : pratiquement, elle ne résulte que d'une convention *ad hoc*.

Pour extraordinaires que soient les prétentions des Soviets, nombre d'Etats les ont admises : l'une des stipulations essentielles des accords commerciaux conclus par le Gouvernement bolchéviste, était justement la reconnaissance de la validité d'actes accomplis en vertu de dispositions législatives, condamnées comme iniques par le droit interne de ces Etats. La France et l'Amérique ne sont pas entrées dans cette voie, la seconde, persistant à se prévaloir des principes rigoureux collectivement affirmés par les Puissances à l'origine, la première, tolérant, en fait, l'établissement d'un *modus vivendi* offrant des avantages pratiques pour les deux parties. Le jugement rendu par le Tribunal de la Seine dans l'affaire Bounatian-Optorg montre, non seulement que la justice française considère les actes du Gouvernement des Soviets comme sans aucune valeur, mais encore que, même si ce gouvernement était reconnu, le régime de la propriété communiste heurte si profondément les principes du droit français que l'ordre public inclinerait les tribunaux à refuser de les sanctionner.

Est-ce à dire que les conséquences que comporterait, en droit international privé, la reconnaissance éventuelle du Gouvernement des Soviets par la France sont telles qu'elles rendent pratiquement impossible cette reconnaissance ? Nous ne le croyons pas. Il convient de constater que la décision du Tribunal de la Seine n'a, en réalité, qu'une portée théorique et que, étant donné que la plus grande partie des stocks de marchandises constitués par les Soviets à la suite des mesures de nationalisation, doivent être bien près d'être liquidés, s'ils ne le sont déjà, il est très peu vraisemblable que les juges aient à statuer à nouveau sur des demandes en revendication de corps certains présentées par des propriétaires dépouillés.

D'autre part, il faut tenir compte du fait que le développement des relations internationales a pour conséquence normale de réduire progressivement le rôle joué en droit international privé par la notion d'ordre public. Il ne semble pas qu'en matière d'état et de capacité des personnes, où la loi personnelle est de règle, l'application du nouveau droit russe à la place de l'ancien droit impérial, présenterait de graves inconvénients. Par contre, une difficulté réelle apparaîtrait, lorsque l'Etat russe viendrait demander la dévolution à son profit de la succession mobilière d'un ressortissant russe décédé, mais non domicilié en France et invoquerait le droit russe qui ne reconnaît pas l'héritage, devant des tribunaux qui ont pour mission d'appliquer une législation, qui tient la succession pour le premier mode d'acquisition de la propriété ; et pourtant, dans ce cas encore, les juges pourraient rejeter la demande de l'Etat russe sans rejeter sa loi, en étendant l'application de la règle, d'après laquelle, lorsqu'en vertu de sa loi personnelle, les biens d'un étranger mort sans laisser d'héritiers au degré successible doivent être dévolus à l'Etat, l'Etat qui a la vocation héréditaire n'est pas l'Etat auquel ressortit le *de cujus*, mais celui de la situation des biens. Ainsi donc, bien qu'on comprenne aisément les répugnances des tribunaux français à l'égard de la législation bolchéviste, les difficultés d'ordre purement juridique que ferait naître la reconnaissance des Soviets n'apparaissent pas comme insurmontables.

Il est indéniable que la reprise des relations diplomatiques entre l'Angleterre et l'Italie, d'une part, le Gouvernement bolchéviste, d'autre part, ainsi que le retrait de Paris de l'agence commerciale russe, ont créé une situation nouvelle dont la France ne saurait pas ne pas tenir compte. La France a le devoir de redoubler d'attention pour que les arrangements conclus ou qui sont en voie de l'être, ne le soient pas à son détriment ; elle a le devoir de veiller à ne pas se laisser supplanter en Russie par des peuples qu'embarrassent moins les scrupules et qui n'hésiteront pas à profiter de son absence

pour obtenir des avantages. Une politique réaliste lui impose d'avoir présent à l'esprit le fait que, malgré qu'on en ait, la Russie a sa place marquée dans l'économie mondiale, puisqu'elle a pratiquement le monopole de certaines matières premières, dont l'industrie ne peut pas se passer. Qu'elle prenne conseil de son intérêt ou de son cœur, la France se convaincra sans peine qu'elle ne peut pas laisser dépérir l'influence considérable dont elle jouit en Russie, où, d'ailleurs, une tradition séculaire l'appelle. Certes, il convient préalablement d'assurer aux intérêts français lésés par les mesures soviétiques les satisfactions légitimes auxquelles ils ont droit et de prendre des précautions pour l'avenir. Pour notre part, nous ne croyons pas impossible la conclusion d'un préalablement, d'assurer aux intérêts français lésés par les arrangement pratique, qui assure, dans des conditions raisonnables, d'une part, la reprise du service de la dette russe, d'autre part, l'indemnisation des propriétaires dépossédés de leurs biens et des concessionnaires évincés de leurs droits, et qui, en outre, stipule au profit des Français, des garanties d'établissement convenables (1). L'heure des négociations ne saurait, désormais, tarder beaucoup.

Que si l'on objecte les inconvénients que présenterait l'admission en France d'une délégation soviétique, munie du droit de correspondre par chiffres avec Moscou, il n'est pas sans intérêt de signaler que le Gouvernement de M. Mussolini, dont on ne peut contester la volonté de fortifier et de

(1) Quant aux traités et conventions conclus entre la France et la Russie avant la révolution communiste, la question de leur remise en vigueur ne paraît pas devoir présenter de difficultés sérieuses, puisque tous ceux qui concernent des matières importantes ont déjà été dénoncés. Il resterait à régler un dernier problème, celui de la revendication, comme propriété de l'Etat russe, des navires de nationalité russe qui se trouvaient dans des ports français lors du décret prescrivant la nationalisation de la flotte de commerce et dont les Soviets n'ont pu effectivement prendre possession. Le Gouvernement bolchéviste revendique ces navires et demande l'annulation de tout acte de disposition ou d'impignoration accompli à leur sujet postérieurement au décret en question. (Cf. *Supra*, p. 103 et la note). Si le Gouvernement des Soviets était reconnu, on a peine à concevoir comment une telle prétention fondée sur l'application rigoureuse de la loi du pavillon pourrait être rejetée, quoi qu'il en soit, il ne saurait être question de porter atteinte aux droits acquis par les tiers de bonne foi.

restaurer l'ordre établi, n'a pas vu dans ce fait une impossibilité majeure. Il est certain que l'une des clauses essentielles de toute propagande subversive en France. Sans doute, un gouvernement qui serait obligé de compter uniquement sur le respect d'un tel engagement pour éviter que l'action révolutionnaire ne mît en péril son existence, serait, il est à peine besoin de le dire, exposé à de redoutables dangers. Mais, outre les moyens dont elle dispose pour veiller à ce que les engagements pris par les Soviets ne soient enfreints, la France est assez sûre de son bon sens, assez confiante dans l'équilibre de son peuple, pour être en droit, le plus impunément parmi les nations européennes, de ne pas redouter la contagion et l'expansion des idées communistes. Au demeurant, le système bolchéviste lui-même n'est plus qu'une image assez pâlie de ce qu'avaient rêvé de le faire ses initiateurs : l'arrivée au pouvoir de Rykov, champion de la collaboration économique de la Russie avec l'Occident, est une garantie que l'évolution du régime soviétique dans ce sens ne sera pas interrompue. Aussi bien, dans l'état actuel de l'équilibre des forces et des doctrines, est-ce, peut-être, le système communiste qui a le plus à redouter de sa collaboration avec le système capitaliste : nul doute que le meilleur moyen d'arracher la Russie à ses erreurs, c'est d'ouvrir largement les voies qui lui permettront d'accéder aux pays restés fidèles à l'ordre traditionnel. Les sophismes dont elle souffre ne résisteront pas longtemps à cette épreuve. Nous n'en voulons pour preuve que l'opposition persistante des partis extrêmes, des doctrinaires purs et intégraux, à cette collaboration et que les entraves apportées par le Gouvernement des commissaires lui-même au libre développement des relations entre la Russie et l'Occident.

Enfin, une telle attitude aurait pour elle l'incalculable avantage d'être une mesure d'apaisement. A l'orée de ce printemps 1924, où l'Europe a tant besoin d'être soutenue par quelques espoirs, ce ne serait pas en vain que la France esquiserait un geste de rapprochement envers la Russie. Plus que jamais, l'Europe, qui, pendant ces dix dernières années, a

connu tous les tourments et institué courageusement toutes les expériences, l'Europe, dont la souffrance est bien près d'avoir tué toutes les passions, a besoin de solutions raisonnables. Dans la mesure où de telles solutions ne lèsent pas ses intérêts, la France devrait bien réfléchir, avant de se refuser à y collaborer.

FIN

Vu :

Le Doyen,

H. BERTHÉLÉMY.

Vu :

Le Président de la Thèse,

BASDEVANT.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

P. APPELL

TABLE DES MATIERES

PREFACE	9
INTRODUCTION	11
CHAPITRE PREMIER. — L'attitude des Puissances envers la Russie depuis l'installation du régime des Soviets jusqu'à la conclusion de l'armistice du 11 novembre 1918.....	13
CHAPITRE II. — Les premiers efforts des Alliés pour faire cesser la guerre civile en Russie : la convocation à la Conférence de l'Île des Princes de toutes les factions en lutte.....	22
CHAPITRE III. — La participation des Alliés à la lutte contre le bolchévisme : l'assistance aux patriotes russes ; la reconnaissance du Gouvernement de l'Amiral Kolitchak ; le blocus de la Russie ; l'ajournement des problèmes territoriaux relatifs à la Russie ; la sauvegarde des intérêts de la Russie par la Conférence de la Paix ; l'échec des adversaires des Soviets ; la liquidation de l'intervention ; la levée du blocus	37
CHAPITRE IV. — Les négociations relatives à la reprise des relations commerciales avec la Russie : le problème de la reconnaissance <i>de facto</i> du Gouvernement des Soviets ; les pourparlers de Copenhague et de Londres ; les hostilités entre la Pologne et les bolchévistes ; la reconnaissance du Gouvernement du Général Wrangel par la France ; l'établissement des relations diplomatiques entre la Russie et les Etats limitrophes de son territoire ; la conclusion d'accords commerciaux ; l'accord anglo-russe du 16 mars 1921 ; le revirement de la jurisprudence britannique dans l'appréciation de la validité des actes du Gouvernement des Soviets ; la reconnaissance <i>de facto</i> et la reconnaissance <i>de jure</i> d'un gouvernement.....	71
CHAPITRE V. — Le refus de la France de reconnaître le Gouvernement des Soviets : les conséquences juridiques de ce refus ; la situa-	

tion de la représentation diplomatique et consulaire de la Russie en France ; le maintien en vigueur des conventions franco-russes ; l'application par les tribunaux français de la loi russe antérieure à la révolution bolchéviste ; le système de la jurisprudence en matière d'état et de capacité des ressortissants russes en France ; la protection des Russes en France ; la condition des dépôts du Gouvernement des Soviets dans les banques françaises ; la protection des réfugiés russes par la Société des Nations ; le maintien des privilèges capitulaires des Russes en Turquie et en Chine.....

113

CHAPITRE VI. — Les Conférences de Cannes, de Gênes et de La Haye : les efforts de M. Lloyd George pour démontrer que le relèvement économique de l'Europe exige la reconnaissance du Gouvernement des Soviets ; les conditions mises par la France à cette reconnaissance ; les discussions relatives à la reconnaissance des dettes contractées par l'Etat russe avant la révolution bolchéviste, à la restitution des biens privés confisqués aux étrangers, à l'octroi de crédits pour la restauration économique de la Russie.....

133

CHAPITRE VII. — L'admission du Gouvernement des Soviets à la Conférence de Lausanne et à la signature de la Convention des Détroits

156

CHAPITRE VIII. — Les rapports du Gouvernement des Soviets et des Puissances au début de l'année 1924 : la reconnaissance du Gouvernement des Soviets comme gouvernement *de jure* par l'Angleterre, par l'Italie, par la Norvège, par l'Autriche, par la Grèce et par la Suède ; l'attitude du Japon et de la Roumanie ; l'attitude des Etats-Unis ; l'attitude de la France

168

CONCLUSION

178

TABLE DES MATIERES

189

